



universidad
de león
Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de León

Grado en Economía
Curso 2017/2018

EL IRPF EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN, REFORMAS Y EFECTOS

PERSONAL INCOME TAX IN SPAIN: EVOLUTION, REFORMS AND EFFECTS

Realizado por Esteban Llamas Rodríguez

Tutelado por el Profesor Don Luis Buendía García

En León a 30 de agosto de 2018

ÍNDICE

RESUMEN.....	5
1. Introducción.....	7
2. Sistema Fiscal en España.....	9
2.1 Indicadores de medida del sector público (ingresos)	9
2.1.1 Presión Fiscal	9
2.1.2 Ingresos Públicos por habitante	13
2.1.3 Cuña fiscal	15
2.2 Estructura del sistema tributario.....	17
2.3 Convergencia de los sistemas tributarios	19
3. El IRPF: evolución y reformas	26
3.1 Estructura del IRPF	26
3.2 Evolución del IRPF	28
3.3 Reformas del IRPF	30
4. Efectos de las reformas.....	37
4.1 Microsimulación en el análisis de las reformas fiscales	38
4.2 Tipos de modelos	40
4.3 La microsimulación de las reformas fiscales españolas.....	43
4.3.1 Modelo de microsimulación de la reforma de 1999	44
4.3.2 Modelo de microsimulación de la reforma de 2003	46
4.3.3 Modelo de microsimulación de la reforma de 2006	49
4.3.4 Modelo de microsimulación de la reforma de 2015	51
5. Carencias en el IRPF	53
6. Conclusiones.....	55
7. Referencias	58
ANEXO 1. Conceptos clave en economía pública.....	63

Índice de Cuadros

Cuadro 2.1: Clúster fiscales en la OCDE 1970 – 1990	23
Cuadro 2.2: Clúster fiscal de la UE 1965 - 2005	25
Cuadro 4.1: Comparación de las microsimulaciones sobre la reforma de 2015	52

Índice de Figuras

Figura 2.1: Cuña fiscal del trabajo	15
Figura 4.1: Proceso de ensamblado de EUROMOD	43
Figura 4.2: Fases del proceso de microsimulación de la reforma del IRPF de 2003	47

Índice de Gráficos

Gráfico 2.1: Evolución de la presión fiscal española (porcentaje del PIB)	10
Gráfico 2.2: Variación anual de los ingresos tributarios y del PIB (ambas en términos nominales)	11
Gráfico 2.3: Presión fiscal de los países europeos (porcentaje del PIB)	12
Gráfico 2.4: Evolución de los ingresos públicos por habitante (€/hab.)	13
Gráfico 2.5: Ingresos públicos por habitante en los países europeos (€/hab.)	14
Gráfico 2.6: Evolución de la cuña fiscal española (porcentaje del coste laboral total) ..	16
Gráfico 2.7: Cuña fiscal de los países europeos (porcentaje del coste laboral total)	17
Gráfico 2.8: Composición de los ingresos fiscales españoles (% sobre el total)	18
Gráfico 2.9: Evolución de la recaudación impositiva española (en miles de euros nominales)	19
Gráfico 3.1: Tipos marginales del IRPF (porcentaje)	28
Gráfico 3.2: Tramos del IRPF (número)	29

RESUMEN

La situación cambiante en las economías actuales hace necesaria la adaptación del sector público, así como de sus figuras impositivas, con el fin de hacer frente a los gastos crecientes. Este contexto impulsa a los países a realizar reformas fiscales, las cuales facilitan la convergencia entre los sistemas fiscales europeos. En el presente trabajo nos centramos en las reformas llevadas a cabo sobre el IRPF. Todas estas reformas producen efectos sobre los agentes individuales de una economía, que estudiaremos por medio de trabajos que han empleado herramientas de microsimulación para medirlos. A pesar de las reformas llevadas a cabo desde la creación del IRPF, este sigue teniendo ciertas carencias que se le exige suplir en futuras reformas.

Palabras clave: presión fiscal, reforma fiscal, IRPF, microsimulación

ABSTRACT

The changing situation in current economies makes it necessary for the public sector to adapt its size as well as its tax figures, in order to cope with rising expenses. This context leads countries to carry out fiscal reforms, which enhance convergence between European tax systems. In this project we focus on the reforms carried out on the personal income tax. These reforms produce effects on the individual behaviour, which we will study by means of the papers that have used microsimulation tools to measure them. Despite the reforms carried out since the creation of the personal income tax, it still has certain shortcomings that it is required to solve in future reforms.

Key words: tax burden, tax reform, personal income tax, microsimulation

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del siguiente trabajo pasa por entender mejor una de las figuras impositivas españolas, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). La elección de esta figura impositiva se debe a que es uno de los impuestos percibidos de forma más clara dentro de la sociedad, a la vez que es una de las primeras que salen a relucir cuando se habla de reformas fiscales. Existe entre la opinión pública cada vez mayor interés en estudiar las posibilidades que ofrece el IRPF para acometer una reforma fiscal que permita hacer frente a los déficits públicos de hoy en día. En este trabajo, por tanto, procederemos a realizar una revisión bibliográfica sobre esta figura impositiva y sobre las reformas de las que ha sido objeto, centrándonos en este sentido, en cómo medir los efectos de dichas reformas.

En un primer apartado, se va a exponer como es el sistema fiscal español. Para conocer la fiscalidad española trataremos el tamaño del sector público desde el lado de los ingresos, para lo cual se utilizan indicadores de medida como la presión fiscal, el más conocido, los ingresos públicos por habitante o la cuña fiscal. Todos estos indicadores han sido elegidos para el presente trabajo por su uso dentro del ámbito académico. A lo largo de este punto vamos a ver cómo han evolucionado estos indicadores, así como la diferencia de los mismos entre los países europeos. A continuación, vamos a detallar como se estructura el sistema fiscal español. En este apartado expondremos como se reparten la recaudación entre los diferentes tipos de impuestos como son los directos, indirectos y cotizaciones sociales; así como también entre las diferentes figuras impositivas del país. Como punto final de este apartado, se va a estudiar el fenómeno de la convergencia entre sistemas tributarios, conocido como Reforma Fiscal Moderna. Este fenómeno ha conseguido a base de reformas fiscales durante las últimas décadas que las figuras impositivas de los países desarrollados tiendan a modelos fiscales más parejos.

En un segundo apartado, nos vamos a centrar en la figura que nos ocupa, el IRPF. Para ello se va a mostrar cómo es la estructura de cálculo de este impuesto en la actualidad, estructura que surge de las continuas reformas que se han dado durante su evolución desde que se estableció en 1978. Una vez conocida la estructura nos vamos a centrar en cuales

han sido las reformas fiscales que han dado forma a esta figura impositiva. Desde su creación, ha habido algunas reformas con mayor importancia que otras.

En el apartado siguiente, vamos a tratar como se miden los efectos que tienen las reformas fiscales. A pesar de que son muchos los análisis de efectos que se pueden realizar, nos vamos a centrar en los modelos de microsimulación. Estos utilizan micro datos para estimar los efectos de las reformas fiscales y se clasifican en diferentes tipos según el criterio que se utilice. Para terminar este apartado se exponen los resultados de varias microsimulaciones que se han llevado a cabo sobre las últimas reformas fiscales: las de los años 1999, 2003, 2006 y 2015.

Por último, antes de establecer las conclusiones del presente trabajo, vamos a abordar las carencias que se siguen constatado en esta figura impositiva.

2. SISTEMA FISCAL EN ESPAÑA

En este punto vamos a medir el sistema fiscal español a través de sus ingresos. En la actualidad se utilizan diversos indicadores para medir el nivel recaudatorio que tiene el sistema fiscal de un país. Entre esos indicadores, tres de los más utilizados y los cuales vamos a ver en este trabajo, son: la presión fiscal, los ingresos públicos por habitante y la cuña fiscal¹. También se menciona en este apartado cómo se estructura el sistema fiscal español y cuáles son sus principales figuras impositivas. Por último, veremos un fenómeno de convergencia que se está llevando a cabo durante las últimas décadas entre los sistemas fiscales de diferentes países.

2.1 INDICADORES DE MEDIDA DEL SECTOR PÚBLICO (INGRESOS)

2.1.1 Presión Fiscal

La presión fiscal es una de las formas de medir el nivel impositivo que tiene un país, y como se ha mencionado, una de las más usadas. Frecuentemente la presión fiscal también es utilizada para medir el peso que tiene el sector público dentro de una economía. Esto se debe a su facilidad para mostrar la importancia de los ingresos tributarios sobre el total de los productos y servicios producidos en un país. La presión fiscal se calcularía realizando el cociente entre la recaudación impositiva del país y su Producto Interior Bruto (a partir de ahora PIB) a precios de mercado (Cabré Durán, 2006; Zubiri Oria, 2001).

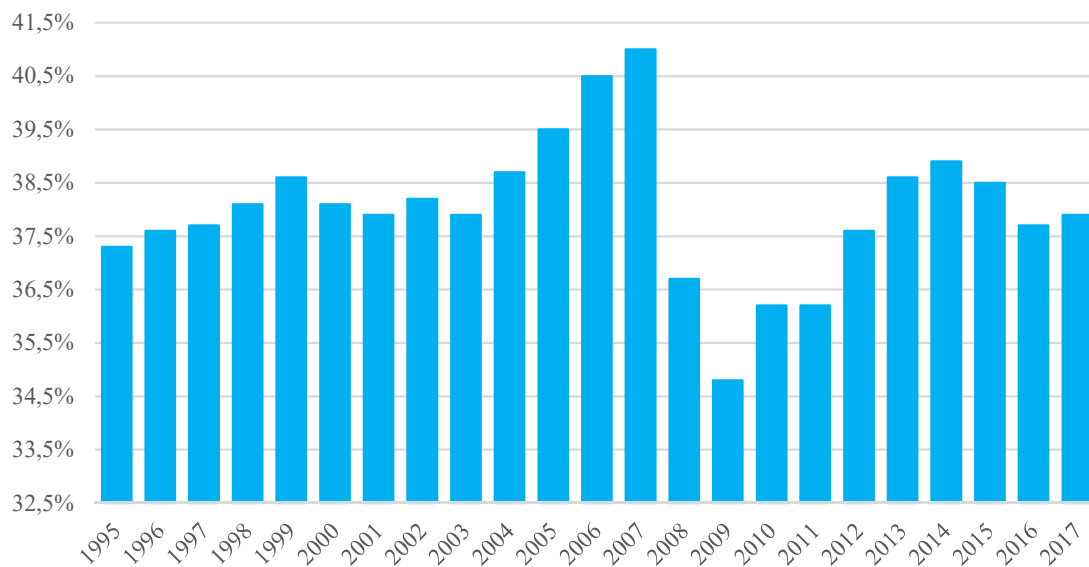
Esta forma de medir el nivel impositivo sirve para comparar los niveles impositivos entre países, pero suscita ciertas controversias a la hora de interpretar esas comparaciones. En primer lugar, no todo el PIB de un país se encuentra gravado; dentro de la contabilidad nacional se tienen en cuenta actividades económicas exentas de tributación y además hay otras que, aun no estando exentas legalmente, tampoco pagan impuestos. Esto produce

¹ Otro indicador comúnmente utilizado en artículos divulgativos es el denominado Esfuerzo Fiscal, el cual no incluimos por su escasa relevancia en trabajos académicos. Este indicador se calcula como la ratio entre presión fiscal y el PIB per cápita de un país. Los defensores de este indicador se apoyan en los problemas que presenta el indicador de presión fiscal para reivindicar su uso (Lorenzana, 2015). Aunque también podemos encontrar textos críticos con él por cómo utiliza la magnitud del PIB per cápita (Ferreira, 2014). En nuestro caso, al no estar incorporado a la literatura académica, hemos optado por dejarlo fuera de nuestro estudio.

problemas en cuanto al cálculo del verdadero nivel impositivo de las rentas efectivamente gravadas. En segundo lugar, la proporción de PIB que es gravado puede diferir en gran medida de unos países a otros, esto provoca que las comparaciones no siempre se ajustan a la realidad. Por último, la recaudación total de un país es el resultado de la aplicación del tipo efectivo que aplica a cada renta el gobierno, por lo que se pueden dar casos de disminuciones de tipos efectivos y aun así observar un aumento de la presión fiscal global. Esto se debe a que un crecimiento del PIB provoca un mayor crecimiento de la recaudación a causa de factores como la progresividad y a que al disminuir el paro se produce un aumento del número de cotizantes y por ello del número de contribuyentes (Zubiri Oria, 2001).

La presión fiscal en España actualmente se sitúa en un 37,9%, lo que supone 7,5 puntos porcentuales por debajo de la media de la Unión Europea de los 15, dato que sitúa a España como uno de los países europeos con menor presión fiscal dentro de la Unión. Esta diferencia se ha visto agravada en los últimos veinte años, ya que en el año 1995 la brecha se situaba tan solo en 6,9 puntos porcentuales.

Gráfico 2.1: Evolución de la presión fiscal española (porcentaje del PIB)



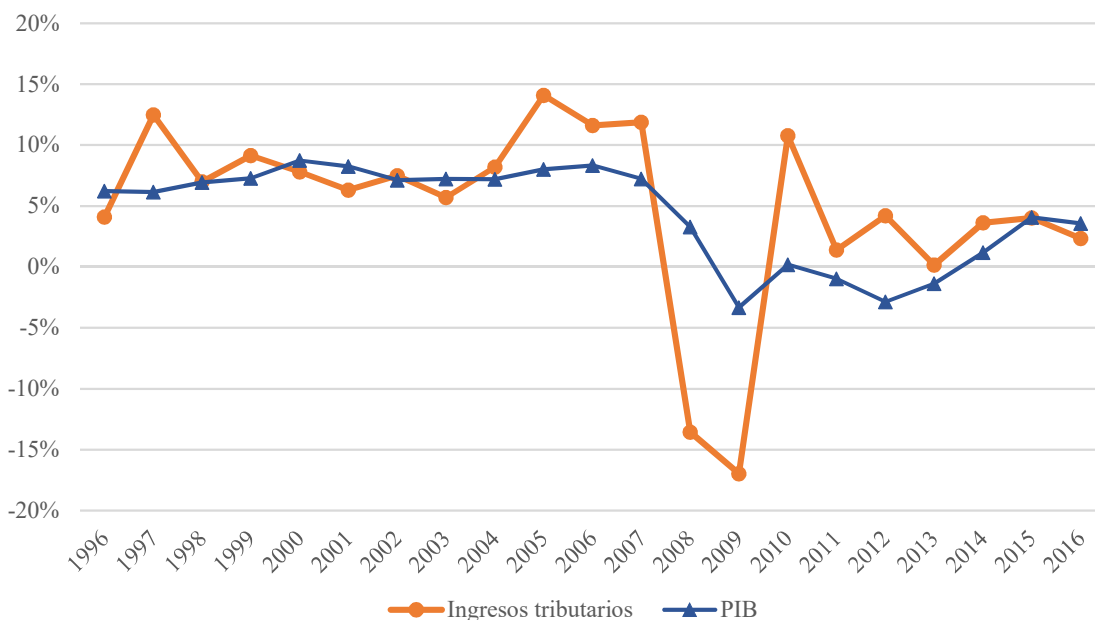
Nota: Se ha cortado el eje de ordenadas para que el gráfico resulte más clarificador.

Fuente: Datos de Eurostat (2018) y elaboración propia.

En el gráfico 2.1 se puede ver cómo ha evolucionado la presión fiscal española en los últimos veinte años. Durante la primera década, la presión fiscal se sitúa en torno al 38%, nivel bastante elevado si lo comparamos con los niveles en torno al 20% en los que se situaba en los años ochenta (Alonso San Alberto, Fernández de Beaumont Torres, Martín Román, y Rodríguez García, 2011; Cabré Durán, 2006). Desde el año 2004 y hasta el estallido de la crisis mundial de 2008 podemos observar cómo la presión fiscal española aumentó hasta superar el 40%.

A causa de la crisis esta ratio se vio afectada y descendió por debajo del 35% para el año 2009. Esto fue provocado por una disminución de la recaudación mayor a la disminución del PIB, tal y como podemos observar en las variaciones anuales del gráfico 2.2. Esta disminución de la recaudación fue mayor debido a las causas que mencionamos anteriormente, por el factor de progresividad ante disminuciones del PIB y el aumento del desempleo con su respectivo descenso de contribuyentes (Zubiri Oria, 2001).

Gráfico 2.2: Variación anual de los ingresos tributarios y del PIB (ambas en términos nominales)

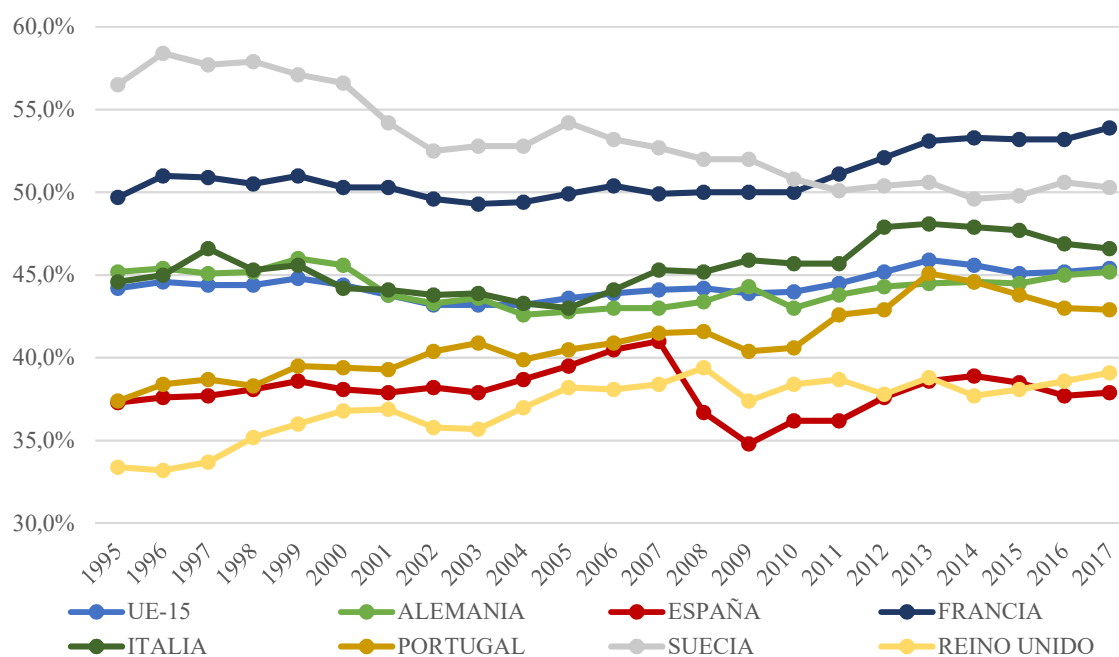


Fuente: Datos de Agencia Tributaria (2018), Instituto Nacional de Estadística (2018) y elaboración propia.

Tras la crisis, la presión fiscal española siguió una tendencia creciente hasta estabilizarse en los niveles de la década anterior, en torno al 38%. Esto se debió a la recuperación de los niveles del PIB y de la lenta disminución de las tasas de desempleo.

Tal y como cabe esperar, los países pertenecientes a la Unión Europea tienden a niveles recaudatorios cada vez más parejos, aunque todavía difieren en gran medida unos de otros. Como podemos observar en el gráfico 2.3, hay diferencias de hasta 17 puntos porcentuales entre los países con mayor presión fiscal y aquellos que la tienen menor, aunque estas diferencias son menores que hace veinte años cuando la diferencia se situaba en 23 puntos porcentuales. Las diferencias entre países no están relacionadas con su riqueza (Zubiri Oria, 2001), ya que podemos encontrar países ricos como el caso de Reino Unido con una presión fiscal parecida a la española. En la misma línea tenemos el caso de EEUU, el cual tiene una presión fiscal del 26% siendo el país con mayor PIB mundial. Por lo tanto, vemos como a pesar de las diferencias entre países europeos, estos tienen unos niveles recaudatorios más elevados que otros países como EEUU o Japón (OCDE, 2018).

Gráfico 2.3: Presión fiscal de los países europeos (porcentaje del PIB)



Nota: Se ha cortado el eje de ordenadas para que el gráfico resulte más clarificador.

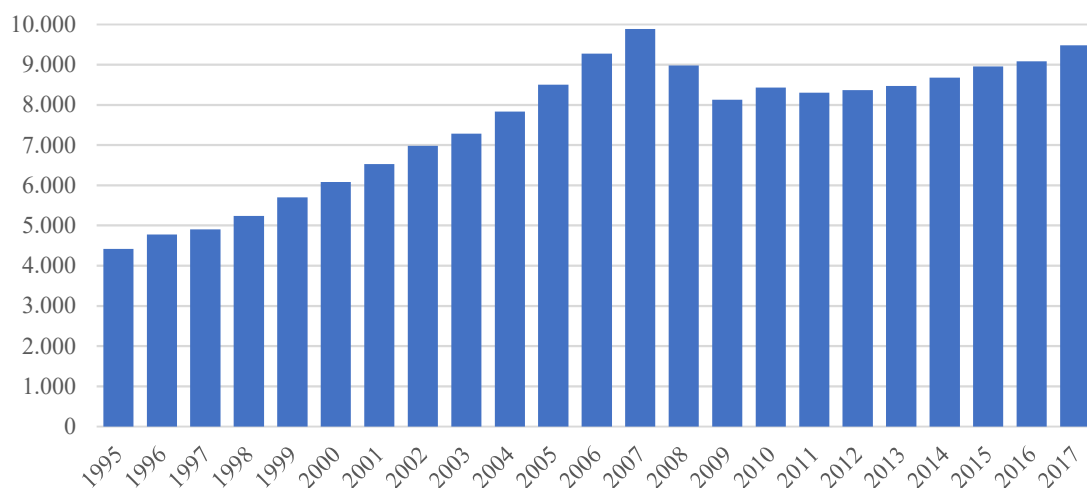
Fuente: Datos de Eurostat (2018) y elaboración propia.

Centrándonos en el gráfico 2.3 podemos observar como en los últimos años los países europeos han seguido tendencias diferentes. Se observa como la crisis no afectó a todos por igual, siendo España uno de los países en los que más repercusión tuvo en su recaudación. Aunque por norma general y a pesar de las variaciones individuales, todos los países tienden a acercarse a la media de la Unión Europea. Esta concentración en torno a la media europea se aprecia de forma más clara mediante el cálculo de la desviación típica. Mientras que en 1995 y 1996 la desviación se situaba en 0,075 y 0,082 respectivamente, para el año 2016 y 2017 se situaba en 0,072 para ambos años, lo que indica que sí ha habido cierto acercamiento entre la presión fiscal de los países europeos.

2.1.2 Ingresos Públicos por habitante

Otra de las formas de medir el nivel impositivo de un país es mediante la ratio de ingresos públicos por habitante. Esta se calcula mediante el cociente entre el total de ingresos públicos y el número de habitantes en un mismo momento. Este indicador nos permite realizar comparaciones homogéneas entre los diferentes países independientemente del tamaño de su economía (OECD, 2017).

Gráfico 2.4: Evolución de los ingresos públicos por habitante (€/hab.)

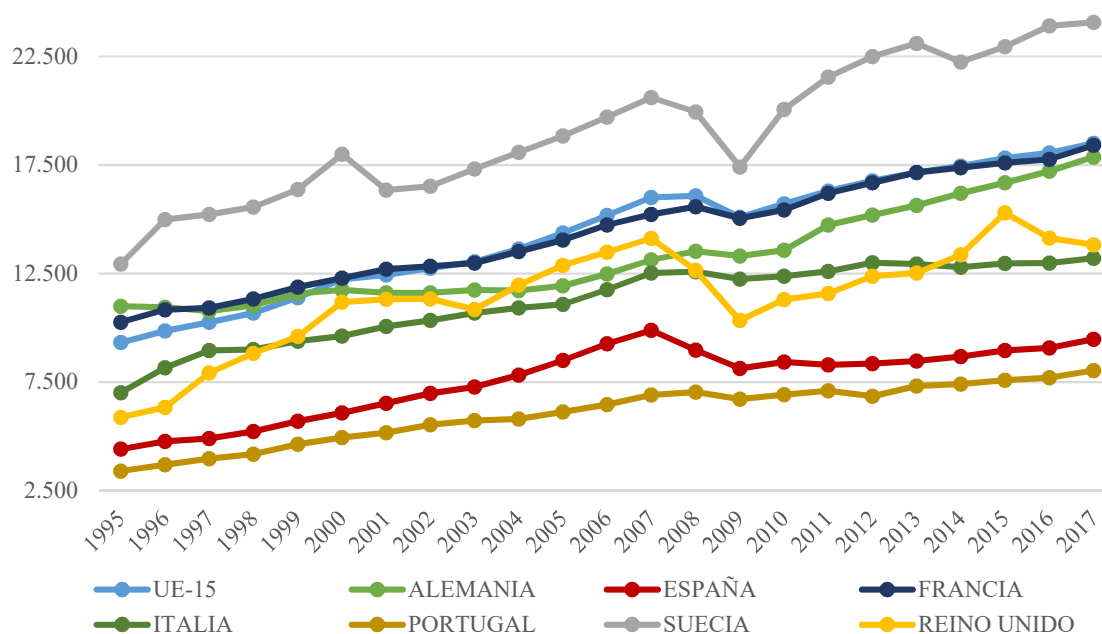


Fuente: Datos de Eurostat (2018) y elaboración propia.

En España este indicador ha sufrido variaciones durante las últimas dos décadas, que podemos dividir en dos etapas, una desde 1995 hasta la crisis económica de 2008 y otra desde la crisis hasta la actualidad. En la primera etapa, como podemos observar en el

gráfico 2.4, los ingresos públicos por habitante sufrieron un fuerte crecimiento hasta incluso duplicar los valores iniciales al estallar la crisis con un valor de 9.883€ por habitante. En la segunda etapa podemos observar como los ingresos por habitante van recuperando muy lentamente los valores anteriores a la crisis, para el año 2017 el valor de este indicador se situó en 9.480€ por habitante. Si analizamos la evolución de la población española se observa como en la primera etapa, experimentaba un periodo de crecimiento debido a los movimientos migratorios. A pesar de este incremento del denominador, los ingresos públicos por habitante aumentaron, debido al crecimiento de los ingresos públicos provocados por el auge económico. En la segunda etapa, el movimiento fue inverso: la población española sufrió un estancamiento, a pesar de lo cual los ingresos por habitante cayeron para ascender después solamente de forma muy lenta (Eurostat, 2018b).

Gráfico 2.5: Ingresos públicos por habitante en los países europeos (€/hab)



Nota: Se ha cortado el eje de ordenadas para que el gráfico resulte más clarificador; el dato de la Unión Europea de los 15 es una media no ponderada de elaboración propia.

Fuente: Datos de Eurostat (2018) y elaboración propia.

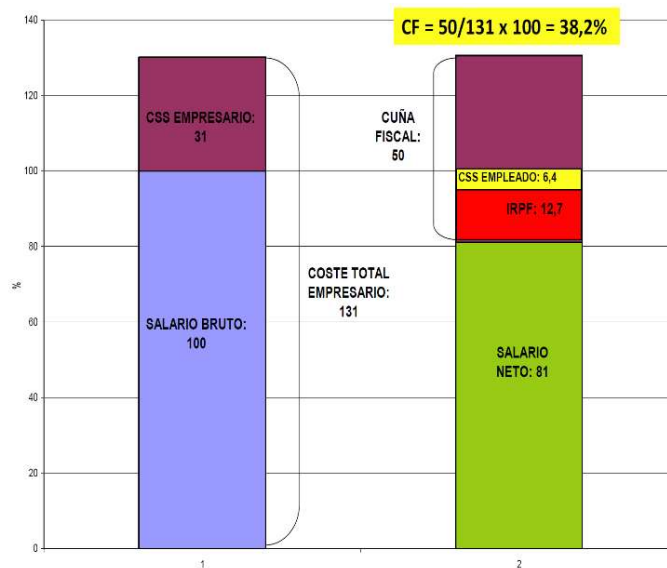
A pesar del incremento de los ingresos públicos por habitante registrado en las últimas décadas, los valores siguen siendo muy bajos en comparación a los de nuestros vecinos de la Unión Europea. Como podemos observar en el gráfico 2.5, los niveles de este

indicador para España son de los más bajos de la Unión, quedando incluso por debajo de la medida europea. Sin embargo, podemos apreciar una característica común en todos ellos como es el crecimiento parejo de los ingresos públicos por habitante. (OECD, 2017).

2.1.3 Cuña fiscal

Otro de los indicadores habituales para medir el nivel impositivo de un país, y más concretamente el que afecta al mercado de trabajo, es la cuña fiscal. Este indicador mide la diferencia entre el coste total empresarial y la retribución neta que percibe el empleado, expresada en porcentaje del coste total, por lo que refleja la diferencia entre los precios de demandantes y oferentes en el mercado de trabajo (Domínguez Martínez, 2013; OECD, 2018). A modo de ejemplo podemos observar la figura 2.1.

Figura 2.1: Cuña fiscal del trabajo

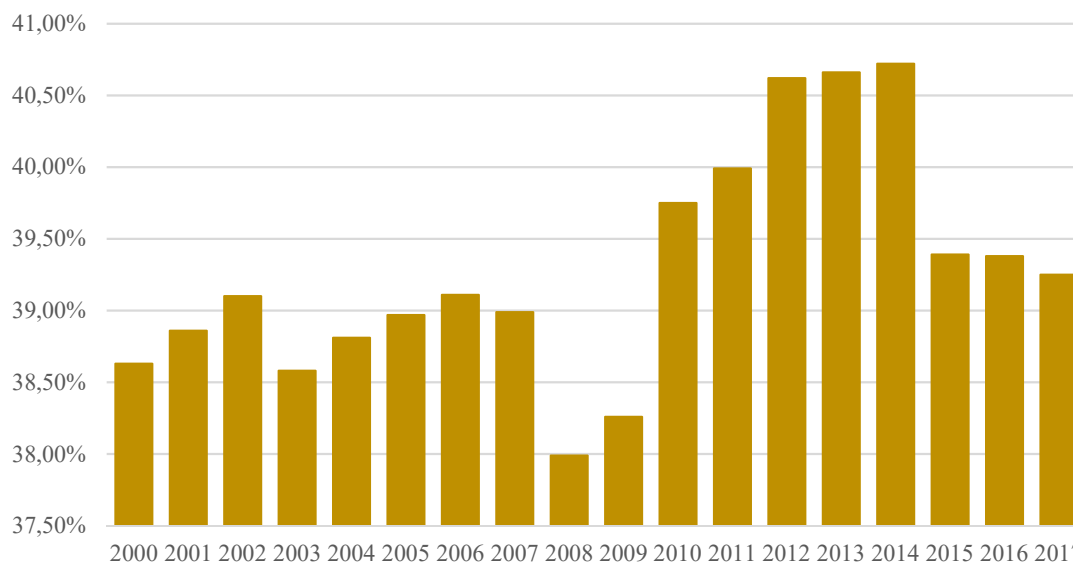


Fuente: Domínguez Martínez (2013).

La cuña fiscal española se situaba en el año 2017 en un 39,25% lo que supone 2,22 puntos porcentuales menos que la media de la Unión Europea de los 15. Como podemos observar en el gráfico 2.6, la cuña fiscal española se mantuvo prácticamente constante en torno al 38,5% durante los años previos a la crisis. Durante los años de la crisis este indicador sufrió una ligera disminución y en años posteriores sufrió un repunte debido al aumento de impuestos para hacer frente a los nuevos gastos que provocó la negativa situación

económica (Rueda López, 2012). A partir de 2015 se puede observar como los valores de este indicador se acercan a los previos a la crisis.

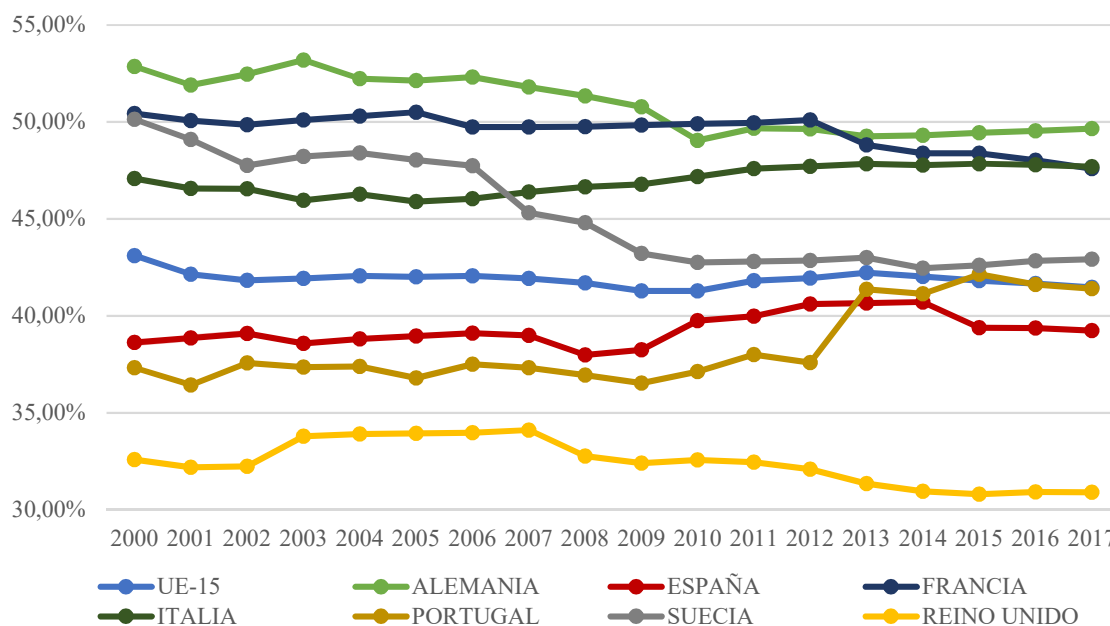
Gráfico 2.6: Evolución de la cuña fiscal española (porcentaje del coste laboral total)



Nota: Se ha cortado el eje de ordenadas para que el gráfico resulte más clarificador.

Fuente: Datos de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018b) y elaboración propia.

En el gráfico 2.7 se muestra cómo ha sido la evolución de este indicador en algunos de los países de la Unión Europea. Por norma general, los países de la Unión muestran valores superiores a la de otros miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (a partir de ahora OCDE) a excepción del caso de Reino Unido e Irlanda, aunque este último no se muestra en el gráfico (OECD, 2018). En este gráfico podemos observar como en la última década la dispersión de la cuña fiscal entre los países europeos mostrados, sin tener en cuenta el caso del Reino Unido, ha tendido a disminuirse ligeramente pasando de una diferencia de 16% en el año 2000 a un 12% para 2017. A diferencia de los otros indicadores mencionados, se observa que la cuña fiscal está más próxima a la media europea. Como veremos a continuación, esto se debe al peso que tienen las cotizaciones sociales dentro de la estructura del sistema tributario español.

Gráfico 2.7: Cuña fiscal de los países europeos (porcentaje del coste laboral total)

Nota: Se ha cortado el eje de ordenadas para que el gráfico resulte más clarificador; el dato de la Unión Europea de los 15 es una media no ponderada de elaboración propia.

Fuente: Datos de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018b) y elaboración propia.

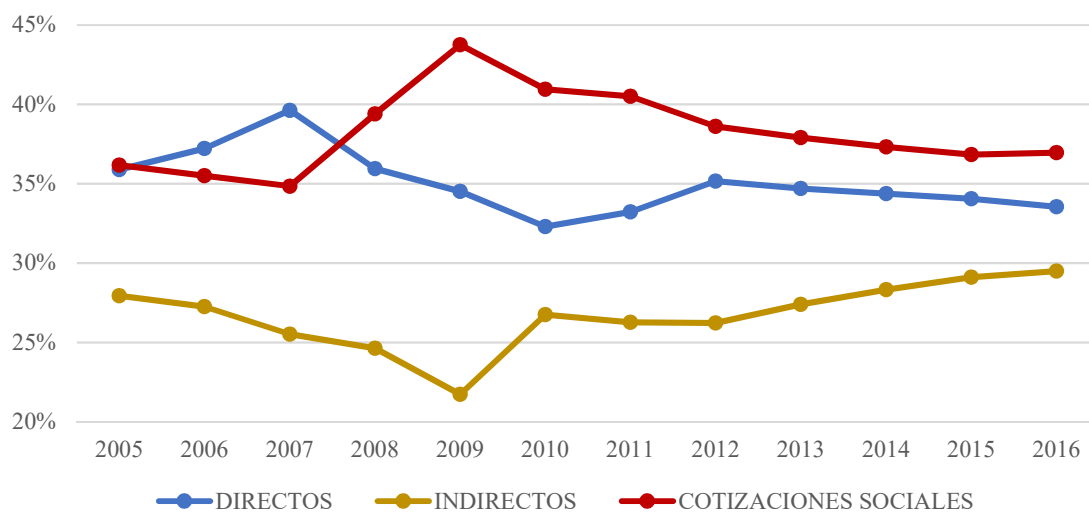
2.2 ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Una vez examinado el tamaño del sistema fiscal, conviene detenerse en la estructura tributaria de un país, dado que es uno de los indicadores relevantes en cuanto al diseño de las políticas impositivas a aplicar. Esto es debido a que la estructura tributaria puede afectar al crecimiento económico a la par que en ella radican las características de progresividad, redistribución, eficiencia, equidad, sencillez y flexibilidad (cuyas definiciones pueden encontrarse en el Anexo 1) que se quieran dar a la política impositiva. Esta estructura impositiva estará condicionada por multitud de factores como pueden ser el nivel de desarrollo del país, el grado de apertura exterior, el nivel de presión fiscal o la ideología política del gobierno entre otros (Delgado Rivero, 2009a).

El caso de la estructura impositiva española en general ha seguido la tendencia europea en cuanto al reparto de la presión fiscal. Como sucede de media en la Unión Europea, se reparten la recaudación aproximadamente a partes iguales entre impuestos directos,

indirectos y cotizaciones sociales. El reparto en el caso español, como podemos ver en el gráfico 2.8, es de un 37% para las cotizaciones sociales, las cuales tienen un mayor peso; por ello, la cuña fiscal está más cerca de la media europea que otros indicadores. Un 34% es de impuestos directos, dentro de los cuales, el que tiene un mayor peso es el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (a partir de ahora IRPF), ya que el Impuesto sobre Sociedades (a partir de ahora IS) tras la crisis ha perdido su importancia cuantitativa. Y un 29% para los impuestos indirectos, en estos la importancia recaudatoria recae sobre la figura del Impuesto sobre el Valor Añadido (a partir de ahora IVA), aunque los impuestos especiales también tienen su importancia dentro de los impuestos indirectos de la recaudación española.

Gráfico 2.8: Composición de los ingresos fiscales españoles (% sobre el total)



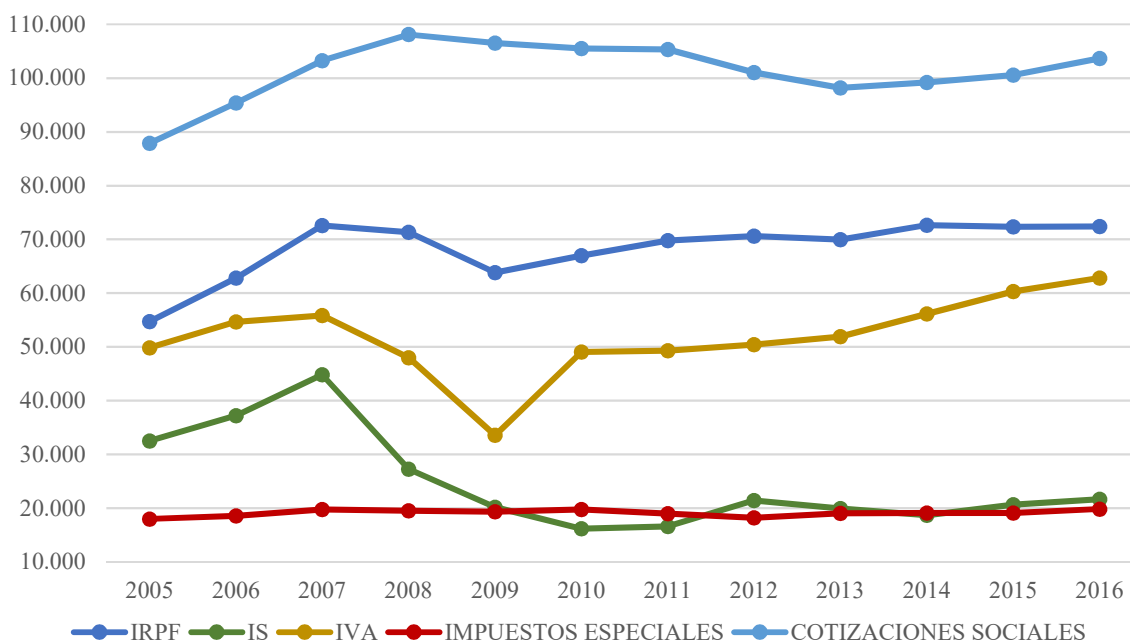
Nota: Se ha cortado el eje de ordenadas para que el gráfico resulte más clarificador.

Fuente: Datos de la Agencia Tributaria (2018) y del Ministerio de Trabajo (2018), y elaboración propia.

Este reparto más o menos igualitario entre imposición directa, indirecta y cotizaciones sociales, se había visto desequilibrado durante la crisis económica de 2008, ya que en los años previos estaba más igualado, a la vez que la presión fiscal se acercaba más a la media europea. Durante la crisis, como también podemos observar en el gráfico 2.9, la recaudación de todos los impuestos salvo los especiales se vio reducida, lo que afectó sobre todo al IVA y al IS. Esto se debió a que se venía de un periodo de fuerte expansión debido al crecimiento del PIB en los años previos. Tras la crisis, las figuras impositivas

volvieron a sus niveles recaudatorios previos, a excepción del IS, que ha perdido gran parte de su importancia recaudatoria (Lagares, 2014).

Gráfico 2.9: Evolución de la recaudación impositiva española (en miles de euros nominales)



Nota: Se ha cortado el eje de ordenadas para que el gráfico resulte más clarificador.

Fuente: Datos de la Agencia Tributaria (2018) y del Ministerio de Trabajo (2018) y elaboración propia.

Si realizamos otra clasificación de la estructura impositiva española, podemos observar que la imposición sobre el trabajo incluyendo las cotizaciones sociales suponen un 47% sobre el total de ingresos públicos. Frente a esta mayor participación de la imposición sobre las rentas del trabajo se encuentran los impuestos al consumo con un peso de un 35% y la recaudación sobre el capital con un peso del 18% (Hernández de Cos y López Rodríguez, 2014).

2.3 CONVERGENCIA DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

En el último cuarto del siglo pasado empezó en los países occidentales un proceso de reformas fiscales con la finalidad de asemejar los sistemas tributarios entre diferentes países. Este proceso, conocido como Reforma Fiscal Moderna e iniciado por Estados Unidos y Reino Unido, continúa en la actualidad (Picos Sánchez, 2014). Los cambios

más importantes llevados a cabo durante esos años, tal y como cita Cabré Durán (2006), fueron:

- Reducciones en los tipos marginales y de los tramos de la tarifa a la par que se aumentaba la base imponible mediante la eliminación de ciertos beneficios fiscales en la imposición sobre la renta personal.
- Siguiendo la misma línea, en la imposición sobre sociedades se redujeron los tipos impositivos y se amplió la base.
- Se cambió la composición de los ingresos fiscales, pasando a tener un mayor peso dentro de la recaudación los impuestos indirectos frente al mayor peso de los directos en el pasado.

Si bien es cierto que durante los años ochenta ya se tomaban medidas para la convergencia de los sistemas tributarios, en la Unión Europea no hubo casi ningún movimiento de cooperación, ni siquiera se llegó a acuerdos de intercambio de información. La razón por la cual no se llegaron a estos acuerdos fue la oposición de países como Luxemburgo y Reino Unido. Por otro lado, países como Francia o Alemania, aunque no se han opuesto a los acuerdos de forma explícita, tampoco han mostrado interés por alcanzarlos. Así pues, al prevalecer el principio de unanimidad del tratado de la Unión Europea, estos países han podido impedir dichos acuerdos (Zubiri Oria, 2001). Esta situación provocó una competencia entre los países por atraer capitales, lo cual condujo a los sistemas tributarios a una reducción progresiva de la tributación de las rentas de capital.

En los noventa la situación cambió junto con el cambio de actitud de los países más importantes de la Unión, por la necesidad común de sanear las finanzas públicas con el fin de cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad (Zubiri Oria, 2001). También contribuyó a este cambio de actitud la influencia de los organismos internacionales como la OCDE o el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales fueron los promotores de las reformas para mejorar la movilidad del capital. Por último, también aumentó la cooperación con la finalidad de mejorar la equidad y la eficiencia de los sistemas fiscales. Se trató de mejorar la equidad mediante la eliminación de los tratamientos especiales de

algunas rentas así como la supresión de los tipos muy elevados para disminuir las distorsiones de los impuestos (Cabré Durán, 2006).

Toda esta nueva perspectiva de los sistemas tributarios no buscó la armonización fiscal, sino más bien eliminar la competencia fiscal entre países. Así en el año 1997 los Ministros de Finanzas de los países de la Unión Europea acordaron tomar medidas para combatir la competencia fiscal, medidas que chocaban con las exenciones a Suiza o países del Caribe (Delgado Rivero y Fernández Llera, 2007; Zubiri Oria, 2001). Este acuerdo se resume en una declaración de intenciones para avanzar en tres compromisos:

- Cooperación en cuanto al tratamiento de los rendimientos del ahorro.
- Elaboración de un Código de Conducta sobre Fiscalidad Empresarial.
- Eliminación de retenciones en los pagos fronterizos.

La no obligatoriedad de cumplimiento de esta declaración de intenciones ha provocado que los resultados hacia una armonización fiscal pactada de la Unión Europea tras el acuerdo de 1997 sean prácticamente inexistentes en cuanto a la tributación directa.

Por el lado de la tributación indirecta se produjeron avances significativos ya en el año 1992 cuando se suprimieron los controles fronterizos y se establecieron tipos inferiores sobre el IVA, un tipo normal mínimo del 15%, uno o dos tipos reducidos no inferiores al 5% y la eliminación de los tipos hacia los bienes de lujo. Este avance, unido a los de la Sexta Directiva del IVA de 1997, produjeron grandes avances en cuanto a la armonización fiscal de los impuestos indirectos (Delgado Rivero y Fernández Llera, 2007). De esta forma en la actualidad se ha pasado de un IVA de gravamen en destino hacia un régimen de gravamen en el país de origen, sistema que necesita una mayor uniformidad para mitigar los efectos sobre el comercio intracomunitario.

Si bien es cierto que no se ha llegado a ningún acuerdo institucional para la armonización fiscal directa entre países, si se puede apreciar una convergencia entre los diferentes sistemas fiscales. Esta convergencia se debe a factores como la estructura económica, los valores políticos, los valores sociales dominantes en cada país y, por último, el factor geográfico (Alvarez Villamarín, del Río Otero, y Gago Rodríguez, 2015). Todos estos factores han ayudado de forma indirecta a que se produzca una convergencia de los

sistemas fiscales de varios países, como se puede observar en los resultados de los trabajos de Alvarez Villamarín et al. (2015) y de Delgado Rivero (2008).

En el trabajo de Alvarez Villamarín et al. (2015), los autores realizaron un análisis clúster para observar las agrupaciones de los diferentes sistemas tributarios de los países miembros de la OCDE. Para realizar las agrupaciones tomaron como referencia base un conjunto de variables relevantes como la presión fiscal, el porcentaje de participación que tiene la imposición sobre la renta de las personas físicas, etc. En el cuadro 2.1 podemos observar cómo se agrupan los países en el modelo clúster entre el modelo anglosajón, el nórdico, el europeo y el latino. El anglosajón se caracteriza por una presión fiscal reducida. Cerca de este se encuentra el europeo que se caracteriza por trasladar la imposición hacia las cotizaciones sociales. El modelo nórdico se caracteriza por niveles de presión fiscal superiores a la media de la OCDE. El modelo latino se caracteriza por apoyarse principalmente en la imposición indirecta.

Como vemos en el cuadro 2.1 en los años ochenta se produjo un acercamiento entre los sistemas fiscales nórdico y europeo al elevar este último la presión fiscal, a pesar de lo cual seguía siendo inferior a la de los países nórdicos; mientras tanto, se mantuvo el peso de las cotizaciones sociales. En el caso de los modelos anglosajón y latino se mantuvieron prácticamente iguales en cuanto a sus características, pasando el primero a dar más importancia al IVA, y el segundo a las cotizaciones sociales.

En los noventa se produjo una agrupación bajo dos modelos, el anglosajón y otro general. Este cambio se debió a las reformas fiscales introducidas en los países desarrollados durante los años ochenta. En el modelo anglosajón adquieren en este periodo un mayor peso las cotizaciones sociales y, aunque aumenta su nivel de presión fiscal, este no llega a equipararse con el general. En el modelo general se observa la convergencia de los sistemas fiscales de la OCDE a lo largo de este periodo, por lo que el análisis clúster parece concluir que existe una convergencia histórica hacia la armonización de los sistemas tributarios debido a los factores mencionados anteriormente.

Cuadro 2.1: Clúster fiscales en la OCDE 1970 – 1990

1970	Anglosajón:	CAN USA SUI GB AUT NZ
	Nórdico:	NOR SUE DIN FIN
	Europeo:	(ALE HOL FRA) (JAP LUX) (BEL ESP AUS)
	Latino:	IRL ISL GRE TUR ITA POR
1980	Anglosajón:	CAN USA SUI NZ TUR JAP AUT GB
	Europeo:	ALE HOL BEL FRA ITA LUX NOR AUS FIN SUE IRL DIN
	Latino:	GRE ESP ISL POR
1990	Anglosajón:	CAN USA SUI AUT (GB LUX JAP TUR)
	General:	ESP ITA NOR ALE BEL SUE FIN AUS FRA HOL GRE POR IRL ISL DIN NZ

Fuente: Alvarez Villamarín et al. (2015).

Por otro lado en el trabajo de Delgado Rivero (2008) se analiza la convergencia de los sistemas tributarios de los países de la Unión Europea para el periodo 1965 a 2005, a través de las técnicas sigma convergencia² y beta convergencia³ para calcular la convergencia, a la vez que se realiza un análisis clúster sobre los mismos. Así pues, los resultados de las técnicas empleadas arrojan como resultado que el proceso de convergencia entre sistemas fiscales, medido como la dispersión de la presión fiscal, no ha sido homogéneo.

² Este tipo de técnica analiza la evolución que tiene la dispersión de una variable de referencia a lo largo del tiempo.

³ Esta técnica estima la relación entre el crecimiento de una magnitud en un periodo determinado y el valor de esa misma magnitud en el periodo inicial; si este proceso, denominado convergencia absoluta, arroja una relación negativa existirá beta-convergencia.

Desde 1965 hasta 1974 la dispersión de la presión fiscal se incrementó en un 9,75%, por lo que se concluye que en este periodo no se produjo una armonización fiscal. En los años siguientes hasta 1979, la dispersión disminuyó recuperándose los niveles existentes en el año 1965. Es a partir de 1979 hasta 1984 cuando se produjo una verdadera convergencia en la presión fiscal, ya que, como arrojan los datos, la dispersión en este periodo disminuyó en un 23,92%. A partir de este año y hasta el año 1992 la dispersión ha seguido una tendencia bajista, pero más moderada que en el periodo anterior. El periodo desde 1992 hasta el último año estudiado en este trabajo se caracteriza por un estancamiento en cuanto a la dispersión, aunque con algunas pequeñas oscilaciones.

Al margen de la convergencia general citada en las etapas anteriores podemos ver las causas de esa convergencia. En el periodo de 1965 a 1977 la convergencia se debió a la recaudación mediante las cotizaciones a la seguridad social, y en los periodos 1975-1983 y 1995-2001, se centró en la imposición sobre la renta y los beneficios. De forma global y a pesar de los altibajos que sufre la dispersión durante todas las etapas citadas, los países de la Unión Europea han sufrido una convergencia en cuanto a su presión fiscal para el periodo de 1965 a 2005.

En cuanto al análisis clúster de los países de la Unión Europea, podemos ver en el cuadro 2.2 como para el año 2005 hay un grupo más, ocupado por Dinamarca, que se diferencia del resto por una presión fiscal muy por encima de la media de la Unión y donde la renta y los beneficios empresariales ocupan un lugar preferente quedando las contribuciones sociales a un lado. En el caso de España, en 2005 da un salto al grupo 1, el cual se caracteriza por una estructura fiscal en la que el componente principal son las cotizaciones sociales. El grupo 2 se caracteriza por tener una presión fiscal por encima de la media de la Unión Europea. En el caso de Grecia y Portugal, del grupo 3, se caracterizan por un nivel de presión fiscal por debajo de la media europea y con un peso muy bajo de la imposición sobre renta y beneficios. En el grupo 4 existe una situación muy parecida a la anterior en cuanto a la presión fiscal por debajo de la media europea, pero en este caso se caracteriza por un peso bajo de las cotizaciones sociales.

Cuadro 2.2: Clúster fiscal de la UE 1965 - 2005

1965	Grupo 1	ALE AUS BEL FRA HOL ITA LUX
	Grupo 2	DIN FIN SUE GB
	Grupo 3	POR ESP
	Grupo 4	GRE IRL
2005	Grupo 1	ALE AUS ESP FRA HOL ITA LUX
	Grupo 2	BEL FIN SUE
	Grupo 3	GRE POR
	Grupo 4	IRL GB
	Grupo 5	DIN

Fuente: Delgado Rivero (2008).

En conclusión, a lo largo de este apartado, hemos constatado cómo, durante las décadas pasadas, se ha producido una convergencia entre los sistemas fiscales de países con características comunes, como los pertenecientes a la OCDE. Esta convergencia, pese a la falta de acuerdos de armonización, se ha producido a instancias de organismos internacionales, con el fin de aumentar la movilidad del capital, y por la necesidad común de hacer frente a nuevos gastos. Esta convergencia, en lo que al caso español se refiere, es fruto de las modificaciones que ha sufrido el sistema fiscal en este tiempo, y que, centradas en el IRPF, constituyen el objeto de nuestro siguiente apartado.

3. EL IRPF: EVOLUCIÓN Y REFORMAS

En este apartado vamos a tratar las reformas fiscales que se han sucedido en el IRPF español desde su implantación en el año 1978, tras los Pactos de la Moncloa de 1977. Esta figura impositiva era necesaria para financiar las necesidades públicas tras el fracaso del sistema implantado en 1964 (Alonso San Alberto et al., 2011). Se ha centrado la atención en esta figura impositiva debido a que afecta de forma mayoritaria a los contribuyentes, a la par que es la figura más perceptible por los ciudadanos (Bonell Colmenero, 2013). El IRPF resultante de los Pactos de la Moncloa se clasifica como un impuesto directo y personal, basado en los principios de igualdad, generalidad y progresividad, con la finalidad de gravar la renta generada por las familias españolas teniendo en cuenta sus circunstancias personales y familiares (Albi Ibáñez y García Ariznavarreta, 2007; BOE, 2018; Gómez de la Torre del Arco y López López, 2013; Rueda López, 2012).

3.1 ESTRUCTURA DEL IRPF

La obligatoriedad de esta figura impositiva nace del hecho imponible, el cual está delimitado a la obtención de renta por parte del contribuyente⁴. Las rentas sujetas integradas en las bases sintéticas son los rendimientos obtenidos del trabajo, los rendimientos del ahorro (mobiliario e inmobiliario), los rendimientos de actividades económicas, las ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta (Onrubia Fernández, Rodado Ruiz, Díaz de Sarralde Míguez, y Pérez López, 2007). También se pueden encontrar rentas no sujetas por no realizarse el hecho imponible, como también rentas que gozan de beneficio fiscal y están exentas.

Estos rendimientos dan lugar a las bases imponibles del impuesto, las cuales se componen de la renta del contribuyente que expresa su capacidad económica. Desde la reforma de 2006 esta figura impositiva cuenta con dos bases, la base imponible general y la base imponible del ahorro (Alonso San Alberto et al., 2011; Rueda López, 2012). Dentro de la base imponible general se integrarían y compensarían los rendimientos obtenidos mediante el trabajo, el capital inmobiliario, los rendimientos del capital mobiliario⁵, los

⁴ Artículo 6 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE, 2018)

⁵ Los previstos en el artículo 25.4 de la Ley del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas (BOE, 2018)

rendimientos de actividades económicas y las imputaciones de renta. En esta base también integraríamos las ganancias y pérdidas patrimoniales que no se derivaran de transmisiones, pudiendo compensarse las pérdidas de estas hasta en un 25% del resultado de la integración anterior. En cuanto a la base imponible del ahorro, dentro de esta integraríamos los rendimientos del capital mobiliario, a excepción de los integrados en la base general, junto con las ganancias y pérdidas patrimoniales que se deriven de transmisiones patrimoniales (Agencia Tributaria, 2017).

Una vez que se integran y compensan los rendimientos del contribuyente, se aplican las reducciones en las bases para obtener la base liquidable general y la base liquidable del ahorro. Llegados a este punto, si la base liquidable general es positiva se compensa con las bases liquidables de los cuatro ejercicios anteriores en el caso de haberlas; si la base es negativa se compensará en los cuatro ejercicios siguientes. Realizada la compensación de bases liquidables generales anteriores, se aplican los coeficientes estatales y autonómicos, tanto a la base liquidable general como a la base liquidable del ahorro. Realizado esto y con el objetivo de asegurar un mismo ahorro fiscal para todos los contribuyentes en igualdad de condiciones personales y familiares, se aplica el mínimo personal y familiar para determinar la cuota íntegra general y la cuota íntegra autonómica (Agencia Tributaria, 2017).

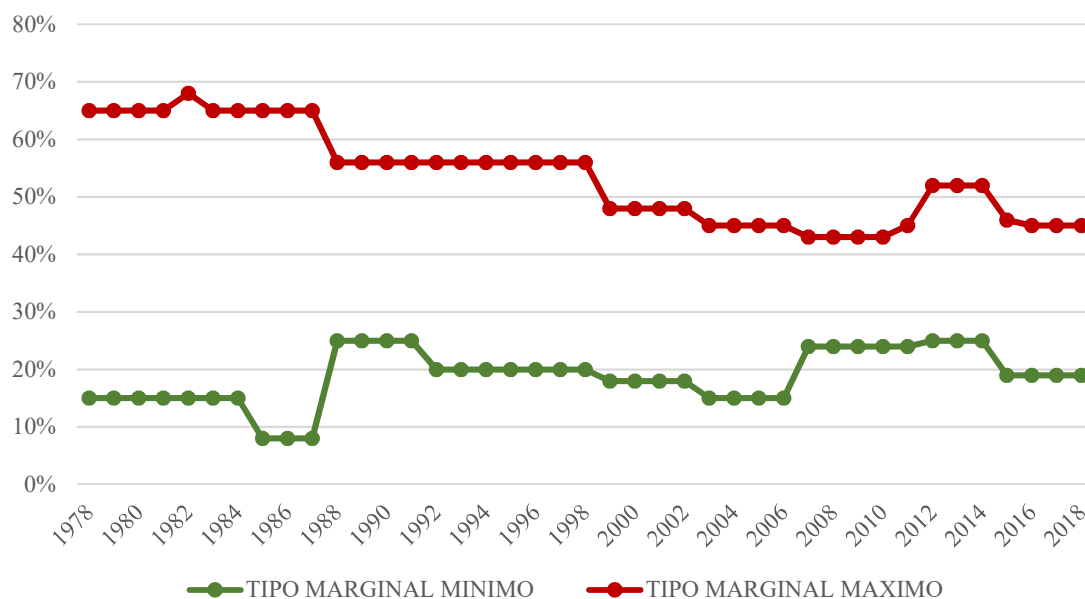
Obtenidas ambas cuotas íntegras se aplican las deducciones pertinentes dependiendo de la situación personal. Estas deducciones pueden ser de aplicación a ambas cuotas o solo a la estatal, las deducciones autonómicas solo afectarían a la cuota íntegra autonómica. Aplicadas las deducciones obtenemos la cuota líquida estatal y la cuota líquida autonómica, que conforman la cuota líquida total del contribuyente. A esta cuota líquida total se le aplican deducciones específicas para casos de doble imposición y así obtener la cuota resultante de la autoliquidación. A la cuota resultante de la autoliquidación se le descuentan las retenciones que se le hubieran realizado al contribuyente para obtener de esta forma la cuota diferencial. Por último, se aplicarían a la cuota diferencial las deducciones por maternidad, por familia numerosa o por personas con discapacidad a cargo, siempre que se dé la situación personal en el contribuyente, para obtener el resultado de la declaración: ingreso o devolución (Agencia Tributaria, 2017).

3.2 EVOLUCIÓN DEL IRPF

Desde la creación de la figura impositiva sobre la renta de las personas físicas en el año 1978 se han sucedido diferentes cambios hasta nuestros días. Antes de entrar en detalle en las reformas fiscales que han provocado estos cambios y a modo de resumen, vamos a observar cómo han variado a lo largo de los años los tipos marginales (tanto mínimos como máximos) y los tramos de este impuesto.

Los tipos impositivos del IRPF han sufrido varias modificaciones desde su inicio. Como se puede observar en el gráfico 3.1, los tipos marginales mínimos de este impuesto rondaban el 15%, tipo que se mantuvo hasta el año 1985 cuando se disminuyó hasta un 8%. Estos tipos marginales mínimos sufrieron un aumento hasta el 25% en 1989, aunque este aumento se redujo con la reforma de 1992 hasta el 20%. A partir de este año se inició una tendencia de reducción de los tipos impositivos marginales mínimos hasta que en 2006 se alcanzó el 15%. Con la implantación del modelo dual en la reforma de 2006 los tipos mínimos aumentaron hasta el 24% (Alonso San Alberto et al., 2011). No fue hasta la reforma que entraba en vigor en el año 2015 cuando se volvieron a reducir los tipos marginales mínimos situándose estos en un 19% (Ministerio de Hacienda, 2018b).

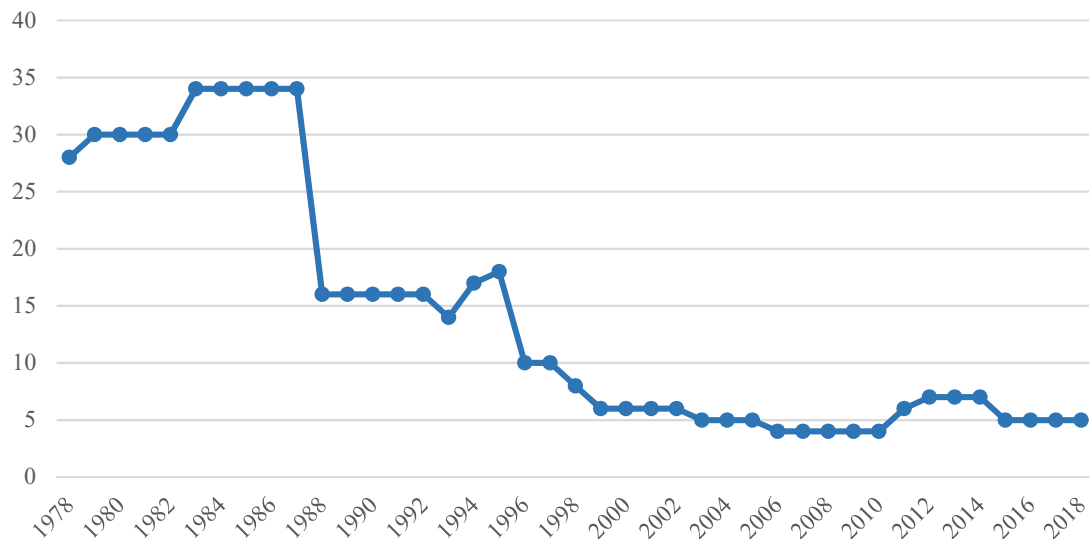
Gráfico 3.1: Tipos marginales del IRPF (porcentaje)



Fuente: Datos de Alonso San Alberto et al. (2011), Ministerio de Hacienda (2018b) y elaboración propia.

En cuanto a los tipos máximos de este impuesto, podemos observar una tendencia casi contraria a los tipos marginales mínimos, como se observa en el gráfico 3.1. Durante los primeros años del IRPF los tipos marginales máximos se situaron en torno a un 65%. En el año 1988, con la subida de los tipos marginales mínimos, también se redujeron los tipos marginales máximos hasta un 56%. En este valor se mantuvieron hasta el año 1999 cuando se volvieron a reducir hasta el 48%. En los años siguientes fueron disminuyendo poco a poco hasta la reforma de 2012, en la cual se aumentaron hasta el 52% durante tres años (Alonso San Alberto et al., 2011). A partir del año 2014 los tipos marginales máximos volvieron a valores en torno al 45% (Ministerio de Hacienda, 2018b).

Gráfico 3.2: Tramos del IRPF (número)



Fuente: Datos de Alonso San Alberto et al. (2011), Ministerio de Hacienda (2018b) y elaboración propia.

En cuanto a los tramos de esta figura impositiva han sufrido grandes variaciones desde su creación, como se observa en el gráfico 3.2. En su inicio esta figura contaba con 28 tramos a los que se le añadieron dos al siguiente año a su implantación. En el año 1982 se incrementó el número de tramos hasta un total de 34, los cuales estuvieron vigentes hasta 1987. A partir de este año el número de tramos se redujo a 16, hasta que en los años 1994 y 1995 se aumentaron a 17 y 18 tramos respectivamente. A partir de 1995 la tendencia ha sido de reducir el número de tramos del impuesto hasta que en 2006 se fijó el número de tramos en 4 (Alonso San Alberto et al., 2011). En los años posteriores a la crisis se aumentó de nuevo el número de tramos hasta 7 para el periodo 2012 a 2014. A

partir de 2015 el número de tramos se situó en 5 hasta la actualidad (Ministerio de Hacienda, 2018b).

En definitiva, es posible constatar una evolución prácticamente continua que cabe caracterizar como de reducción en el número de tramos, disminución de los tipos máximos e incremento de los mínimos. Esta evolución ha sido fruto de las reformas fiscales que se han aplicado al IRPF en los últimos años, reformas de las que nos vamos a ocupar a continuación.

3.3 REFORMAS DEL IRPF

El inicio del IRPF en el año 1978 supuso un gran cambio para la tributación de la renta personal, al introducir un impuesto sintético que apuntaba a la distinción de tipos de renta obtenidas por el contribuyente (Alonso San Alberto et al., 2011). Este modelo de IRPF constaba de 28 tramos, de un tipo impositivo marginal inicial del 15% y un tipo marginal máximo del 65,51%, con un límite máximo de tributación del 40% para rentas superiores a 60.000€⁶. Esta figura impositiva sufrió durante los años siguientes pequeñas modificaciones como la de 1982, en la cual se produjo un aumento medio de un 5,1% de todos los tipos marginales a la vez que se aumentó el número de tramos a 30, Esta medida supuso un tipo marginal mínimo del 15,56% y un máximo del 68,47%; también se elevó el límite máximo de tributación al 42% para rentas superiores a 65.450€ (Onrubia Fernández et al., 2007).

En el año 1983 con la entrada en vigor de la ley 5/1983⁷ se introdujeron cambios en la tributación de los no residentes, lo que supuso que se convirtiera en un impuesto instantáneo para los no residentes que no tuvieran establecimiento permanente (Luchena Mozo, 1997). Ese año la tarifa general también aumentó su número de tramos, esta vez a 34. Por el lado de los tipos marginales, comprendidos entre un mínimo de 15,72% y un 65%. Aunque el tipo máximo en este año se redujo, el límite máximo de tributación se elevó hasta un 45%⁸ (Onrubia Fernández et al., 2007). Siguiendo la misma línea que años

⁶ Es necesario tener presente que se introdujeron asimismo límites para que la cuota íntegra no superara en ningún caso el 40% de la base imponible.

⁷ Ley de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria.

⁸ De nuevo esta vez se introdujeron límites para que la cuota íntegra no superara en ningún caso el 45% de la base imponible.

anteriores en 1984 se volvieron a ampliar los tipos marginales, así como el tipo máximo de tributación.

En 1985 se produjo la primera reforma de importancia en el IRPF mediante la ley 44/1985⁹ actuando en tres frentes. En primer lugar, se trató de redefinir ciertos rendimientos con la finalidad de solventar deficiencias observadas en el sistema impositivo del IRPF en los años anteriores (Onrubia Fernández et al., 2007). De este modo, con la ley 14/1985¹⁰, se trató de afrontar el problema de elusión fiscal derivado de la ausencia de tributación de nuevos activos financieros creados en dichos años. Este problema surgía a causa de la ausencia de retenciones a cuenta del IRPF y la falta de comunicación de datos con la agencia tributaria, lo que promovía la opacidad. Esta ley supuso la extensión de gravamen a todas las rentas producidas por activos financieros (BOE, 1998; Onrubia Fernández et al., 2007).

En este año, también con intención de solventar deficiencias que incidían en el principio de eficacia y en la distribución de la carga fiscal (las rentas del trabajo soportaban una carga tributaria no correspondiente a la parcelación real que tenían dichas renta en la Renta Nacional (BOE, 1985)), se introdujeron cambios en el trato que recibían las variaciones patrimoniales, las rentas irregulares y las bases positivas imputables por transferencias fiscales (BOE, 1985). Todas estas siguieron manteniendo la anualización, pero se implantó un esquema de compensación entre las ganancias y las rentas patrimoniales. Estas ganancias o pérdidas patrimoniales estaban al mismo tiempo diferenciadas entre su origen (oneroso o lucrativo) y a su vez entre rendimientos irregulares o integrados en la base imponible. A pesar de este nuevo sistema, los resultados de las tributaciones de este tipo de ganancias siguieron en los mismos niveles reducidos que en años anteriores (Onrubia Fernández et al., 2007).

En tercer lugar, la reforma de 1985 instauró un nuevo mecanismo para tratar de rebajar los excesos de tributación de los matrimonios derivados de la acumulación de rentas, por lo que se empezó a aplicar una deducción variable con una cuantía limitada a un máximo de 1.800€ (Onrubia Fernández et al., 2007).

⁹ Ley de Reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

¹⁰ Ley de Régimen Fiscal de determinados Activos Financieros.

Para el año 1987 se aprobó otra ley que afectó al sistema tributario español. La ley 8/1987¹¹ trató de regular los productos financieros de pensiones y fondos de pensiones, los cuales estaban comenzando a tener una fuerte demanda social (BOE, 1987). En cuanto a la deducción implantada en el 1985 para la disminución del exceso de tributación en las rentas matrimoniales, se aumentó el límite máximo hasta 1.890€. (Onrubia Fernández et al., 2007).

Durante el periodo de 1985 a 1987 el número de tramos del IRPF se mantuvo constante en 34. En cuanto a los tipos marginales, en 1985 se redujo el primer tipo marginal hasta el 8%, tipo que se mantuvo hasta la entrada del umbral de tributación o tipo marginal cero en el año 1987. En este periodo, el tipo máximo se situó en un 66%¹² (Alonso San Alberto et al., 2011; Onrubia Fernández et al., 2007).

En el año 1989 se produjo una de las reformas de mayor calado para el IRPF español. El 20 de febrero de este año la Sentencia del Tribunal Constitucional declaró que la obligación de acumulación de rentas para los matrimonios era inconstitucional, a pesar de las medidas tomadas en años anteriores para solventar este problema (BOE, 2007b; Onrubia Fernández et al., 2007). Esta sentencia promovió con rapidez una reforma transitoria del IRPF que llegó de la mano de la ley 20/1989¹³ a partir de la cual se redefinía el concepto de capacidad de pago, catalogando esta como la capacidad individual; de este modo ese año se incorporó la capacidad para los matrimonios de realizar la tributación individual (Onrubia Fernández et al., 2007; Rueda López, 2012). En cuanto a la tarifa general que se aplicaba durante este año sufrió cambios muy importantes. Se situó el número de tramos en 17 a la par que se incorporó un umbral de tributación o tipo marginal cero para el primer tramo, con la finalidad de sustituir la deducción general que se venía aplicando desde 1979. Así pues, el tipo marginal mínimo positivo se situó en este año en el 25% y el tipo marginal máximo en un 56%. Al mismo tiempo y por primera vez se eliminaba el límite máximo de tributación (Onrubia Fernández et al., 2007).

¹¹ Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

¹² En este caso también se introdujeron límites para que la cuota íntegra no superara, esta vez, el 46% de la base imponible.

¹³ Ley de adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el patrimonio de las Personas Físicas.

Como se menciona en el párrafo anterior, la reforma de 1989 impulsada por la Sentencia del Tribunal Constitucional fue una medida transitoria hacia la declaración individual. De este modo, la reforma que viene de la mano de la ley 18/1991¹⁴ produjo la implantación definitiva de la concepción de sujeto pasivo como la persona misma. Bien es cierto que con esta reforma se mantiene la posibilidad de decidir entre la declaración individual y la declaración conjunta para aquellos individuos que así quieran realizarla, tratando así de nivelar la tributación efectiva con mayor simplicidad, menor regresividad y mayor neutralidad que la que surgiría de la declaración conjunta del IRPF inicial (BOE, 2007a; Rueda López, 2012). Con esta reforma también se introdujo un tratamiento especial entre las rentas generales, base imponible general, y las ganancias patrimoniales producidas en más de dos años, base imponible especial. Al mismo tiempo se introdujeron los llamados coeficientes de abatimiento para sustituir el sistema de anualización que se venía utilizando. Los coeficientes de abatimiento trataban de dotar al sistema impositivo de mayor equidad al reducir o incluso eximir las ganancias patrimoniales, que se han producido a lo largo de varios años, por el efecto que la inflación tenía sobre estas (León Cabetas, 2005; Onrubia Fernández et al., 2007; Rueda López, 2012).

En cuanto a los coeficientes de abatimiento de las variaciones patrimoniales que ya hemos comentado, se produjo un cambio con la implantación de la ley 7/1996¹⁵ en el trato de estas variaciones patrimoniales. Por esta ley se suprimen los coeficientes de abatimiento introducidos en el año 1991. Estos se sustituyeron por un sistema de tributación especial para todas las ganancias patrimoniales que se hubieran generado en un periodo superior a dos años. Estas ganancias patrimoniales se gravaban con un tipo diferenciado de un 20% y tenían un mínimo exento de tributación de 1.200€. A pesar de la eliminación de los coeficientes de abatimiento, estos siguieron en un régimen transitorio. Otra modificación que supuso la ley 7/1996 fue la introducción de una doble tarifa: ese año se instauró una tarifa para gravar las declaraciones individuales y otra para gravar las declaraciones conjuntas. Esta opción de utilizar la tarifa de declaración conjunta quedaba relegada únicamente para los matrimonios con un único perceptor de rentas, ya que la separación generada por la declaración separada producía reducciones de la carga impositiva

¹⁴ Ley de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

¹⁵ Ley de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

mayores. Ese mismo año con la ley 14/1996¹⁶ se produjo una separación entre el gravamen general y el especial, así como en las deducciones sobre la cuota, entre un componente estatal y un componente autonómico (Onrubia Fernández et al., 2007).

Acorde a la separación entre el componente estatal y el autonómico surge en 1998 una estructura de deducciones específicas para cada comunidad autónoma (Onrubia Fernández et al., 2007). Para este año también con la ley 40/1998¹⁷ se acentuó la separación entre la base imponible general y la base imponible especial que se había instaurado en 1991 (Rueda López, 2012). En cuanto a los tipos impositivos, se produjo una variación tanto en los tipos marginales máximos como mínimos. Los tipos marginales máximos pasaron del 56% al 48% iniciando una tendencia de reducción para aproximarse a los tipos impositivos medios de la OCDE. Los tipos marginales mínimos también se redujeron, aunque en menor cuantía, pasando de un 20% a un 18%, manteniéndose un primer tramo con tipo marginal cero (Alonso San Alberto et al., 2011; Rueda López, 2012). Una de las novedades introducidas en el IRPF mediante la ley 40/1998 fue la introducción del mínimo personal y familiar. Esta medida supuso un cambio de las deducciones en la cuota a deducciones en la base, con lo que se trata de mejorar la equidad horizontal de aquellas personas con cargas familiares. Además, por primera vez se recogen explícitamente los casos de familias que no se encuentren en una situación matrimonial (Alonso San Alberto et al., 2011; Badenes Plá y Lopez Laborda, 2002; Gómez de la Torre del Arco y López López, 2013; Prieto Rodríguez y Santiago Álvarez, 2000).

La reforma del IRPF llevada a cabo a través de la ley 46/2002¹⁸ tiene un carácter continuista con la reforma llevada a cabo en 1998. Una de las medidas principales de esta reforma fue el trato que recibía la familia, mejorando los importes del mínimo familiar y personal, así como introduciendo por primera vez una deducción en la cuota para las madres trabajadoras por importe de 1.200€ (Alonso San Alberto et al., 2011; Castañer Carrasco, Romero Jordán, y Sanz Sanz, 2004; Rueda López, 2012). Otra de las medidas de esta reforma fue la reducción tanto de tipos como de tramos, pasando estos a cinco, en

¹⁶ Ley de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias.

¹⁷ Ley de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.

¹⁸ Ley de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.

línea con la tendencia iniciada en la reforma anterior (Alonso San Alberto et al., 2011; BOE, 2006b; Rueda López, 2012).

En el año 2006 tenemos otra reforma del IRPF a partir de la ley 35/2006¹⁹. En esta ley, por un lado, se disminuyó la carga tributaria de las rentas laborales más bajas, así como se elevaron los umbrales de las rentas no sometidas a gravamen para mejorar la equidad del impuesto. Por otro lado, la mayor importancia de esta reforma radica en la implantación de un impuesto dual, al tratar de forma diferente los rendimientos obtenidos del trabajo y los rendimientos obtenidos del ahorro. Estos últimos, a partir de esta reforma, pasan de tributar a un tipo general progresivo a tributar a una base única con un tipo proporcional fijo del 18% (Alonso San Alberto et al., 2011; Rueda López, 2012). Esta medida se justificó en razones de equidad y crecimiento, y tenía la finalidad de otorgar neutralidad a las rentas obtenidas mediante el ahorro (BOE, 2006a). En cuanto a los tipos marginales impositivos aplicables a la parte general, siguen con la tendencia de reducción situándose el tipo marginal mínimo en un 24% así como el máximo en un 43%. El número de tramos tras esta reforma también disminuyó en uno, quedando la figura impositiva con cuatro tramos en consonancia con el resto de países de la OCDE (Alonso San Alberto et al., 2011; Rueda López, 2012).

A razón de la crisis económica de 2008 en los años sucesivos las reformas fiscales responden a la necesidad de aumentar la recaudación para hacer frente a los nuevos gastos que provoca la negativa situación económica (Rueda López, 2012).

En el año siguiente al estallido de la crisis, mediante la ley 26/2009²⁰ los rendimientos obtenidos del ahorro aumentan su tributación: los primeros 6.000€ tributan a un tipo del 19%, mientras que los rendimientos a partir de este importe aumentan su tributación hasta el 21% (Rueda López, 2012). Esta nueva medida supone dotar de progresividad a la base del ahorro que hasta ahora tenía un tipo proporcional. Tras esta subida de tipos a las rentas del ahorro llegó en 2011 a partir de la ley 39/2010²¹ una subida de los tipos marginales a los que tributaban las rentas generales de mano de la incorporación de dos nuevos tramos,

¹⁹ Ley de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

²⁰ Ley de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para el año 2010.

²¹ Ley de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para el año 2011.

pasando el IRPF en este año de 4 a 6, en contra de lo que venía marcando la evolución histórica. De este modo surgió un tramo con un tipo marginal del 44% para las rentas superiores a 120.000€ y un tramo final de 45% para las rentas superiores a 175.000€ (Alonso San Alberto et al., 2011; Rueda López, 2012).

Por último, en el año 2014 mediante la ley 26/2014²² se trató de dotar de mayor progresividad a la base imponible del ahorro. Con la reforma de 2010 se introdujo un segundo tramo a la base del ahorro y con esta reforma se continuó en esa línea. Tras esta reforma los tipos marginales de la base del ahorro se situaron en un 20% para las rentas hasta 6.000€, en un 22% hasta 50.000€ y en un 24% para las rentas superiores a 50.000€. Con esta misma reforma los tipos marginales para 2016 se situaron en un 19%, 21% y 23% respectivamente (Domínguez Martínez, 2015). En cuanto a los tipos marginales de la base general, tras esta reforma se disminuyeron tanto los máximos como los mínimos, situándose en 46% y 19% respectivamente. Además, para el año 2015, se redujo el número de tramos de la base general a 5 (Ministerio de Hacienda, 2018b). También se estableció un nuevo umbral de 12.000€ para la obligación de declarar, a la vez que se aumentó el carácter general de los mínimos personales y familiares (Adiego Estella, del ValleNavas Román, Paniagua San Martín, y Pérez Barrasa, 2015).

²² Ley de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias.

4. EFECTOS DE LAS REFORMAS

Existen diversas maneras de analizar los efectos que tienen las políticas públicas tanto sobre la economía general como sobre determinados grupos poblacionales o sectores económicos. Tradicionalmente una de las formas de medir los resultados de una reforma ha sido a través de análisis cuantitativos. Estos análisis tratan de evaluar las políticas públicas de forma comparativa y sistemática a partir de los costes y resultados. Esta evaluación económica tiene mayor importancia cuando se comparan tanto costes como resultados al mismo tiempo, ya que sin quitar utilidad a las evaluaciones centradas solamente en costes o solamente en resultados, estas son insuficientes para evaluar las políticas públicas. Por lo que, según este criterio se pueden distinguir cinco tipos de evaluaciones (Badenes Plá, Del Moral Arce, Paniagua San Martín, y Pérez López, 2015).

- Coste-minimización: este tipo de método únicamente se centra en la valoración y comparación de los costes por lo que no presenta problemas en cuanto a la medición de los resultados obtenidos tras una política pública. Al centrarse este método únicamente en la comparación de los costes, sus conclusiones solamente serán válidas en el caso de que los resultados de las distintas alternativas comparadas sean los mismos, por lo que se reduce su uso a dichos casos.
- Coste-efectividad: en cuanto a la evaluación de las políticas mediante este método, se valoran los resultados en unidades no monetarias, las cuales se comparan con los costes monetarios que tiene la actuación. El objetivo de la comparación es obtener el cociente entre el coste y la efectividad de la actuación para poder calcular lo que cuesta incrementar la unidad que mide los resultados (ejemplo: años de vida, niños escolarizados, etc.). En este aspecto de medición de resultados se presenta un problema en cuanto a la elección del indicador de la efectividad final, ya que si el indicador está alejado del resultado puede mostrar resultados satisfactorios cuando estos no lo son.
- Coste-consecuencia: al contrario que en el análisis coste-efectividad, este método no sintetiza los resultados en una medida, sino que los muestra todos. Presenta como principal inconveniente que no permite elaborar un ranking según la

eficiencia de las políticas, pero por otro lado muestra como fortaleza la capacidad de mostrar de forma clara todos los resultados de una intervención.

- Coste-utilidad: este tipo de análisis de resultados es utilizado cuando las políticas públicas generan varios resultados, medidos estos mediante un indicador sintético en términos de utilidad.
- Coste-beneficio: este método consiste en valorar de forma exhaustiva todos los costes y todos los beneficios en términos monetarios que se pueden vincular a una política pública para realizar una comparación que permita calcular el beneficio neto que arroja dicha actuación. La dificultad de este método radica en la cuantificación de los costes y los beneficios que exceden a los contables.

Aparte de estos tipos de evaluación, cuando se trata de analizar los efectos de las reformas fiscales, el Ministerio de Hacienda (2018a) indica que ha de hacerse a través de microsimulaciones. Por este motivo, en el siguiente subapartado revisaremos la importancia de este método, como fue el surgimiento de esta herramienta, los tipos que hay y los modelos que se utilizan hoy en día para estimar los efectos de las reformas fiscales.

4.1 MICROSIMULACIÓN EN EL ANÁLISIS DE LAS REFORMAS FISCALES

Los modelos de microsimulación son herramientas que permiten medir o simular los efectos que tendrán las políticas económicas sobre los agentes económicos individuales (Ministerio de Hacienda, 2018a). Se centran en calcular cómo varía la utilidad de los agentes citados tras la aplicación de ciertas reformas fiscales. Estas reformas no tienen por qué ser reales, sino que en muchas ocasiones las simulaciones son sobre reformas hipotéticas, cuyos resultados ayudan a la creación de las políticas de posterior aplicación (Oliver, 2013).

Estos modelos surgieron en la década de los cincuenta con el fin de realizar un análisis económico de los efectos que tendrían las políticas públicas sobre el bienestar de los agentes. Guy Orcutt (1957) criticó los modelos macroeconómicos por su limitado poder

de explicación ante el impacto de las políticas públicas sobre los agentes económicos, es decir, los modelos macroeconómicos no eran capaces de explicar los cambios individuales que producían las políticas en los agentes. En este sentido, esta crítica fue el comienzo de la utilización de los modelos de microsimulación, utilizados ya en otras ciencias y extrapolados a la ciencia económica. A pesar de esto, no fue hasta la década de los ochenta cuando se generalizó el uso de estos modelos (Oliver, 2013). Esta generalización se produjo por dos motivos, la capacidad de cálculo y el surgimiento de importantes bases de datos. En la actualidad, la capacidad de cálculo de los ordenadores es cada vez mayor, lo que permite el procesamiento de multitud de micro datos y ecuaciones con gran rapidez. Por el lado de las bases de datos, actualmente disponemos de muchas más bases de datos, y a su vez, estas contienen más información individual tanto de hogares o individuos como de empresas, información que utilizan estos modelos (Absalón y Urzúa, 2010).

Los modelos de microsimulación se caracterizan por las tres propiedades deseables en cualquier instrumento que evalúe las políticas públicas (Absalón y Urzúa, 2010):

- Simplicidad en su uso.
- Modelación detallada del sistema estudiado.
- Posibilidad de contener toda la heterogeneidad de la población estudiada.

La importancia de este último punto radica en que si no se tiene en cuenta la heterogeneidad de la población estudiada y los posibles cambios de comportamiento que realicen tras la reforma, los resultados no serán satisfactorios.

Los modelos de microsimulación tienen como mayor ventaja ante otros la utilización de micro datos, los cuales tienen en cuenta las características de los hogares e individuos de forma individual para obtener resultados representativos. Estos resultados permiten analizar los efectos específicos y las interacciones no evidentes que tienen las políticas sobre la población, lo que no es posible con otro tipo de modelos. Estos modelos se centran en la utilización de datos obtenidos de observaciones de agentes individuales y no datos agregados. La obtención de estos datos requiere la realización de encuestas sobre los gastos y los ingresos de la población que se quiere analizar, y a su vez, que dichos datos sean representativos y traten de describir el total de la población, y no solo una

pequeña parte de la misma. Los datos microeconómicos de estas encuestas permiten la generación de multitud de indicadores para medir la desigualdad, el nivel de pobreza, la distribución de ingresos, etc. Otras ventajas de estos modelos son la flexibilidad que presentan las funciones empleadas por los mismos, y la capacidad que tienen de identificar los ganadores y perdedores tras las reformas, ya que estas no afectan de la misma manera a todos los agentes. Esta ventaja permite a los creadores de la reforma adaptarla con la finalidad de centrar las ganancias de bienestar en los agentes deseados, a la vez que permite evaluar si es factible su aplicación (Oliver, 2013).

Los modelos de microsimulación también presentan dificultades en cuanto a su diseño y estimación (Absalón y Urzúa, 2010). Una de estas dificultades viene dada por los micro datos utilizados, como ya se ha mencionado cada vez hay más datos de este tipo, pero es complicado encontrarlos todos en una misma fuente de información. A esto tenemos que sumar que, si la encuesta con la que se obtienen los datos no ha sido diseñada de forma específica para el modelo utilizado, pueden faltar datos relevantes o estar de una forma inadecuada, lo que supone tener que estimarlos con la posibilidad de generar algún sesgo. Otra dificultad de los modelos de microsimulación viene dada por su tamaño y su complejidad, lo que dificulta su entendimiento de manera intuitiva.

Como mayor crítica destacable, cabe mencionar que casi la mayor parte de modelos de microsimulación arrojan unos resultados que no representan todos los efectos que tiene una reforma en la economía, por lo que los resultados no se pueden extrapolar a un nivel macroeconómico. Los modelos de microsimulación se ciñen a un marco de equilibrio parcial, son incapaces de representar todos los efectos globales que tiene una reforma sobre la economía, se centran en los efectos individuales o sobre un grupo de la población. Por ello para estimar los impactos de una reforma a un nivel macroeconómico se debería de utilizar un modelo computable de equilibrio general (Absalón y Urzúa, 2010).

4.2 TIPOS DE MODELOS

Normalmente los modelos de microsimulación se clasifican en base a cinco criterios (Absalón y Urzúa, 2010):

- Según el criterio de cobertura los modelos se clasifican entre integrados y no integrados. Los primeros estiman de forma simultánea los impactos de varias políticas y las interacciones entre ellas para ver el impacto global de una reforma. Los segundos se centran exclusivamente en los impactos de una parte de una política o de los impactos de una política en una parte de la población estudiada.
- Si nos centramos en el criterio del horizonte temporal los modelos serían clasificados entre estáticos y dinámicos. Los modelos estáticos se centran en estimar los cambios que puede producir una política en un momento específico, dejando de lado los efectos que tenga dicha política sobre los individuos a largo plazo. Estos modelos utilizan cálculos aritméticos definidos desde el principio de programación del modelo, lo que facilita su interpretación. Los modelos dinámicos sirven para estimar los efectos de las políticas teniendo en cuenta los cambios que estas produzcan a largo plazo en los agentes económicos, cambios como el nivel de consumo, de ahorro, etc. La incorporación de la temporalidad hace más complejos los modelos, a la vez que genera una mayor incertidumbre en los resultados obtenidos por la utilización de técnicas econométricas. Atendiendo a este criterio, los modelos estáticos se utilizarán en el caso de querer estimar los efectos de primer orden y los modelos dinámicos en el caso de querer estimar los efectos a largo plazo.
- En cuanto al criterio de comportamiento, los modelos sin comportamiento son aquellos que se basan en el supuesto de que la reforma no provoca variación alguna en la toma de decisiones de los individuos, aun cuando las características del sistema se han detallado de forma precisa y se ha tenido en cuenta la heterogeneidad de la población estudiada. Este supuesto permite un análisis más sencillo de los efectos a corto plazo, con el inconveniente de que no siempre los resultados arrojados son realistas. Por otro lado, los modelos con comportamiento tienen en cuenta los cambios en los agentes económicos, y estiman los efectos de segundo orden que provocan las políticas de forma individual en los agentes. Estos modelos presentan dos problemas, por un lado, dado que se centran en un aspecto de dicho comportamiento generan un problema por la omisión de otros. Y por otro, si se centran en efectos específicos sobre un grupo diferenciado de la

población, se pierde la heterogeneidad, por lo que las conclusiones del modelo solo son válidas para dicho grupo.

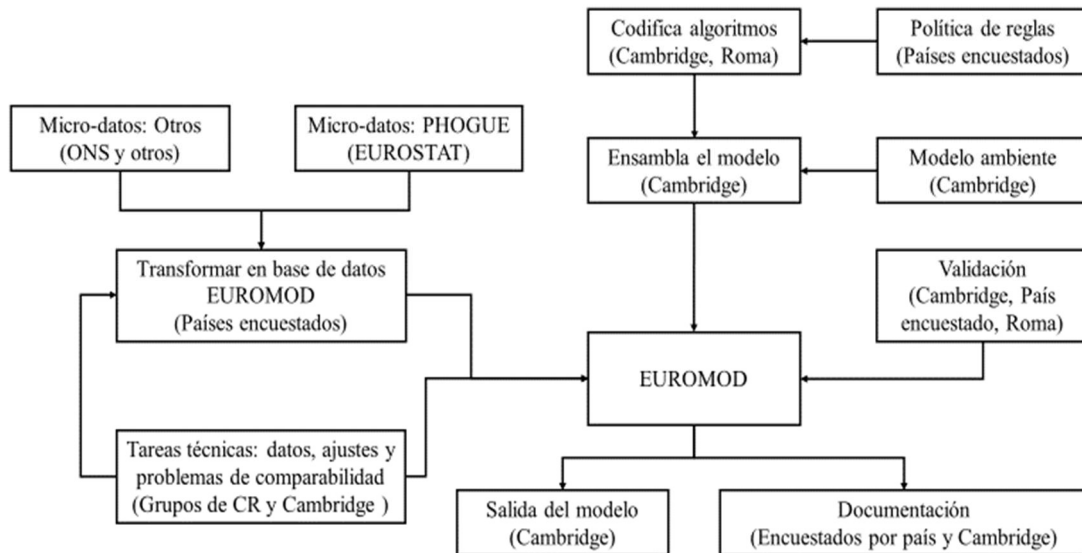
- Basándonos en el criterio espacial se clasificarían en modelos regionales y modelos multi-país. Los modelos regionales fueron los utilizados desde un principio para estimar los efectos de las políticas sobre los agentes. Estos simulan los efectos en un ámbito estatal e incluso municipal para poder comparar los resultados de una reforma con otros grupos de agentes. Los modelos multi-país en cambio, se centran en estimar el impacto que tiene un mismo tipo de reforma en varios países que deseen una armonización económica entre ellos y también la estimación de los impactos a nivel supranacional.
- Por último, según su criterio de uso, los modelos destinados para un gran número de usuarios suelen sacrificar flexibilidad ante simplicidad. Estos utilizan herramientas de programación simples con el fin de que el usuario que vaya a interpretar los resultados pueda hacerlo de una forma adecuada. En cuanto a los modelos que se centren en investigar los efectos de una política de una forma más detallada, se primará la flexibilidad por encima de la simplicidad. En estos modelos se calculan los cambios en los efectos de forma precisa, sin modificar el modelo, por lo que es necesario una mayor habilidad para su correcta interpretación.

Centrándonos en lo que nos ocupa, vamos a ceñirnos a los modelos de microsimulación que se usan para estimar los efectos de las reformas fiscales, y dentro de estos, los que se centran en la imposición directa. Los modelos que se centran en los efectos de la imposición directa suelen basarse en simular los efectos que producen los impuestos sobre la renta, las cotizaciones sociales, el impuesto sobre patrimonio o el impuesto de sociedades. Algunos de los modelos más relevantes para nuestro trabajo son EUROMOD y MICROSIM-IEF.

EUROMOD es un modelo estático y sin comportamiento, que trata de estimar y analizar los efectos que tienen los impuestos sobre la renta y las transferencias sobre los ingresos

de los hogares de la Unión Europea, así como también la realización de comparativas entre países. A modo de ejemplo tenemos la figura 4.1 de cómo se organizan las tareas, responsabilidades y relaciones de EUROMOD (Immervoll, O'Donoghue, y Sutherland, 1999).

Figura 4.1: Proceso de ensamblado de EUROMOD



Fuente: Immervoll et al. (1999).

El modelo de MICROSIM-IEF es el modelo utilizado por el Instituto de Estudios Fiscales español. Este modelo, al igual que EUROMOD, es un modelo estático y sin comportamiento que trata de evaluar los efectos de las reformas sobre el IRPF (Aguilar Sánchez, 2007). A continuación vamos a ver algunas de las microsimulaciones que se han realizado a las reformas fiscales llevadas a cabo en España durante las últimas dos décadas.

4.3 LA MICROSIMULACIÓN DE LAS REFORMAS FISCALES ESPAÑOLAS

En España se han aplicado varios modelos de microsimulación para calcular los efectos que han tenido las reformas implementadas en el sistema tributario español. En este trabajo vamos a estudiar los resultados de los modelos aplicados a algunas de estas

reformas. Concretamente, nos vamos a ocupar de las reformas fiscales de 1999, de 2003, de 2006 y de 2015, así como de las conclusiones a las que han llegado esos trabajos.

4.3.1 Modelo de microsimulación de la reforma de 1999

En el trabajo realizado por Badenes Plá y Lopez Laborda (2002) se evaluaron los efectos que tuvo el cambio de beneficio fiscal que recibían las rentas del trabajo en España tras la reforma de 1999. Hasta ese año las rentas del trabajo disfrutaban de una reducción en la base y a su vez una deducción en la cuota de este impuesto. A partir de esta reforma, los beneficios fiscales que tienen estas rentas se limitan únicamente a una nueva reducción en la base liquidable (mínimo personal y familiar). En este trabajo utilizaron los datos de 5.208 individuos solteros, que se extrajeron del panel de declarantes de IRPF. En su análisis utilizaron dos supuestos simplificadores: por un lado, consideraron para ambos años los gastos deducibles como un 6% de los rendimientos íntegros del trabajo y, por otro lado, que las rentas de los sujetos solo provenían del trabajo.

Para estimar el impacto de la reducción, ha de tenerse en cuenta la variación que esta supone sobre la oferta de trabajo por medio del efecto renta y del efecto sustitución. El impacto se calcularía mediante la variación de la renta provocada por la deducción y la variación neta de los efectos sobre la oferta de trabajo. A su vez, se deben tener en cuenta los distintos tramos en los que se divide la reducción y los tramos en los que se divide la propia tarifa del IRPF.

El resultado en cuanto a la renta disponible para la estructura impositiva de 1999 viene marcado por un efecto renta siempre negativo tras suponer el ocio como un bien normal, por lo que al obtener más renta el individuo demandará más ocio, trabajará menos y caerá su renta laboral. Algo similar ocurre con el efecto sustitución, que también es negativo, por lo que el ocio es más barato y el individuo opta por trabajar menos. Por esto el efecto de la variación de la renta tendría siempre un signo negativo, lo que minora el efecto positivo de la variación de renta producido por la nueva reducción sobre la base. Como resultado, obtenemos que en todos los tramos de renta ha primado en mayor medida la variación positiva por parte de la deducción, salvo en el tercer tramo, por lo que la renta disponible de los individuos es mayor con un incremento medio de 396 pesetas, aunque el incremento medio por parte de la deducción sea de 1.663 pesetas.

En otro trabajo realizado por Prieto Rodríguez y Santiago Álvarez (2000) se analizan los efectos de la reforma sobre el bienestar de los individuos y los efectos sobre la oferta de trabajo tanto para hombres como para mujeres.

El impacto de la reforma sobre el mercado de trabajo lo calculan estimando los efectos renta y el efecto sustitución, por ser estos contradictorios tras la reforma. Para los hombres la respuesta esperada sobre la oferta de horas de trabajo tras la reforma es aumentar la cantidad de horas que ofrecen al tener estos una función de trabajo inelástica (elasticidad en torno a un 0,6). En el caso de las mujeres, estas tienen una respuesta contraria al tener una función de trabajo elástica (elasticidad de en torno a 3), por lo que se espera que, tras la reforma, éstas disminuyeran su oferta de trabajo.

Cabe destacar que hay efectos cruzados en el caso de matrimonios: cuando las esposas obtienen unos salarios netos mayores de 300 pesetas/h su cónyuge reduce su oferta laboral. En el caso contrario, cuando los esposos obtienen salarios netos mayores de 995 pesetas/hora, su cónyuge reduce su oferta en la misma cantidad. Aunque estos salarios netos son bajos, indican que, en el caso de que el cónyuge esté ocupado, el efecto renta es más importante que el efecto sustitución.

El impacto de la reforma sobre el bienestar se estima a partir de los cambios esperados en la participación laboral mediante la variación equivalente y la variación compensatoria que produce la reforma de 1999²³. Tras estimar los salarios marginales, la renta neta de los hogares post-reforma y utilizar la función de utilidad junto con las funciones de gasto de los individuos, se calcula la variación equivalente y la variación compensatoria.

Los resultados que arroja este trabajo para los hombres por tramos de renta son contradictorios, ya que la variación equivalente se mantiene estable para casi todos los tramos de renta salvo para los tramos de renta más alta donde es negativa, lo que indicaría una pérdida de bienestar para este último grupo. Si nos centramos en la variación compensatoria, es creciente con el tipo marginal para todos los tramos salvo para el último,

²³ La variación equivalente representa la cantidad monetaria que nos dejaría indiferentes entre la situación pre y post reforma. La variación compensatoria representa la mínima cantidad de renta que compensa en términos de utilidad la situación anterior a la reforma.

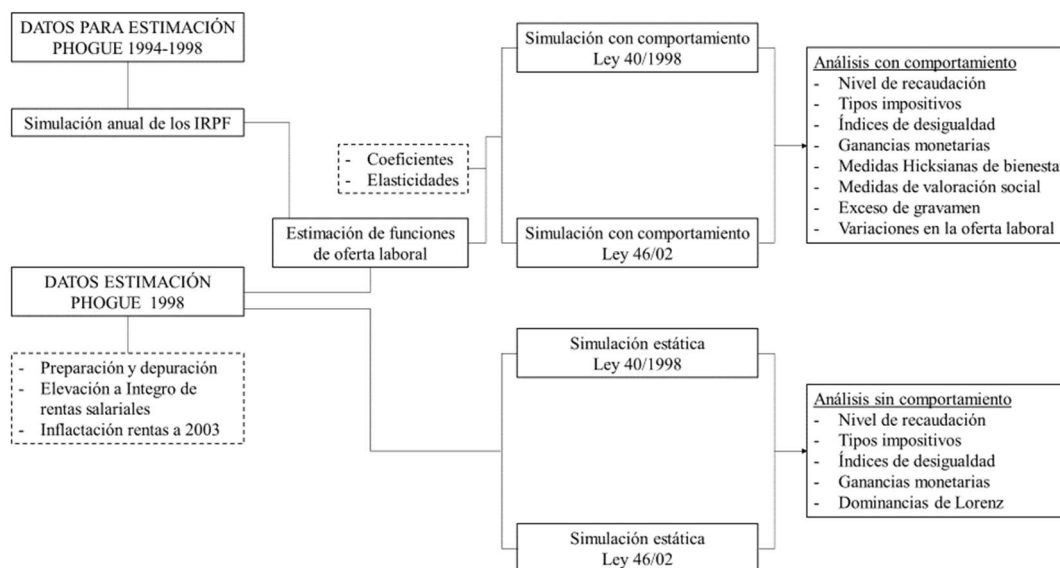
por lo que serían estos últimos los más beneficiados con la reforma, de ahí la contradicción. Si nos centramos en la situación familiar, son los hombres ocupados los que mayores ganancias de bienestar obtienen.

Para las mujeres, los resultados son más claros por tramos de renta, ya que la variación equivalente y la variación compensatoria para este grupo crecen junto con el tipo marginal, creciendo en mayor medida la variación equivalente. Si nos centramos en la situación familiar, las mujeres casadas registran una mayor ganancia de bienestar cuando se encuentran desocupadas. Esta diferencia respecto a los hombres es resultado de la variación esperada de las tasas de participación laboral de las mujeres, ya que la incidencia de la reforma produce un desincentivo al trabajo para las mujeres casadas.

4.3.2 Modelo de microsimulación de la reforma de 2003

La reforma de 2003 se sostiene bajo los pilares de adaptación del sistema fiscal al de los países de nuestro entorno, a la potenciación de este impuesto como instrumento para la política fiscal y a la mejora del tratamiento que reciben las rentas salariales junto con la protección de los individuos que contribuyen y tienen cargas familiares. Esta reforma consistió en un aumento de los mínimos familiares y personales, un aumento de reducciones, una simplificación de la tarifa y de los tipos impositivos, la incorporación de incentivos al alquiler y una deducción para madres que se encuentren trabajando y tengan hijos menores de tres años (Castañer Carrasco et al., 2004; Pazos Morán y Pérez Barrasa, 2004).

Para estudiar esta reforma se han realizado varios trabajos que analizan sus efectos. En el trabajo llevado a cabo por Castañer Carrasco, Romero Jordán, y Sanz Sanz (2004), se realiza una microsimulación de la reforma partiendo de la información sobre las rentas de las familias obtenida del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE). Sobre esos datos se simulan los efectos de la reforma suponiendo que los individuos modifican su oferta laboral por los cambios fiscales sobre el IRPF, por lo que nos encontramos ante una microsimulación estática con comportamiento. Podemos observar el esquema que sigue el modelo en la figura 4.2.

Figura 4.2: Fases del proceso de microsimulación de la reforma del IRPF de 2003

Fuente: Castañer Carrasco et al. (2004).

En primer lugar, para calcular el efecto sobre la oferta de trabajo que ha tenido la reforma, se estiman las elasticidades de los efectos renta y sustitución. El efecto renta, en general, tiene un signo negativo a excepción de la elasticidad en las mujeres solteras, por lo que el ocio es considerado un bien normal. Aunque el efecto es pequeño, ante aumentos de la renta los individuos reducirán su participación en la oferta laboral. El efecto sustitución es en todos los casos positivo: el aumento de salario neto aumenta la oferta de trabajo. Este efecto es mucho mayor para las mujeres casadas que para los hombres. La combinación de los efectos ofrece una elasticidad media inferior a la unidad, lo que refleja la sensibilidad de los individuos ante las variaciones del salario neto. Teniendo en cuenta los efectos sobre la oferta de trabajo, se estima el impacto de la reforma sobre el mercado de trabajo. El impacto sobre este es un aumento del número de ocupados de en torno a 65.000 personas, de los cuales un 78% se encontraba en desempleo y un 22% estaban inactivas.

En cuanto al efecto que ha tenido la reforma sobre la renta neta de las familias se concluye que la renta que se somete a gravamen se ve reducida en términos agregados en un 5,83%, producido en gran medida por el aumento de los mínimos por ascendientes y descendientes. La reforma también supone un ahorro medio en la cuota líquida de en

torno al 13%, este disminuye según aumenta la renta de los hogares. En conclusión, la renta neta de la población ha aumentado en un 2%, siendo este aumento mayor para los deciles más bajos y menor e incluso negativo para los más altos.

De la nueva deducción por maternidad se estima que tiene un efecto positivo sobre la participación laboral de la mujer con hijos menores de tres años de en torno a un 0,51%, lo que supondría una incorporación de 2.400 mujeres en situación de desempleo al mercado laboral. Unido a este incentivo de participación laboral, para las mujeres con hijos menores de tres años, se estima un impacto positivo sobre la renta neta anual de 1.097€. Por el lado de la recaudación estatal, esta nueva reducción supone un coste estimado para las arcas públicas de 510,9 millones de euros, un 13,61% del coste total estimado de la reforma.

Del aumento de la renta neta de las familias se derivan ganancias de bienestar para las mismas. La cuantía media de dicha ganancia inmediatamente posterior a la reforma, sin tener en cuenta los cambios de comportamiento, es de 209€ al año. Esa cifra aumenta hasta los 1.273€ si se tiene en cuenta el comportamiento (largo plazo).

Por el lado de la redistribución el modelo de microsimulación refleja una capacidad redistributiva un poco menor que la que tenía el sistema impositivo antes de la reforma. Esto se ve causado por la menor capacidad recaudatoria del impuesto, lo que implica una reducción de la cantidad de fondos transferidos de las rentas altas a las bajas. En cuanto a la progresividad, los resultados son contrarios: tras la reforma la progresividad aumenta, lo que se corrobora con un aumento de la elasticidad que posee el IRPF, y que aumenta la capacidad de estabilizador automático que tiene el impuesto sobre la economía española.

En otro trabajo, el de Pazos Morán y Pérez Barrasa (2004), se analiza la incidencia que ha tenido la reforma fiscal de 2003 sobre los tipos impositivos efectivos que gravan las rentas laborales de varias familias tipo. Para el análisis se utiliza la variación de los tipos medios efectivos y de los tipos marginales efectivos entre los años 2002 y 2003. Estos tipos se calculan para ocho familias tipo en los dos años citados, las cuales solo cuentan con un perceptor de rentas. La comparación de los tipos efectivos del año pre-reforma y del año post-reforma tienen en cuenta un efecto de inflación del 3,7%, inflación

correspondiente a marzo de 2003. Los resultados arrojan que, salvo para las familias compuestas por madres solteras e hijos menores de tres años, los tipos marginales han disminuido para las rentas más bajas y más altas de la distribución, mientras se han mantenido prácticamente constantes para los perceptores de rentas intermedias. Como consecuencia de estos tipos marginales efectivos menores, también han sido menores los tipos medios efectivos de estas familias.

Las familias compuestas por madres solteras con hijos menores de tres años han sufrido tras esta reforma una variación importante, debida está a la deducción para madres con hijos menores de tres años a su cargo. Para todas estas composiciones de familias se ha producido un descenso de los tipos marginales efectivos en todos los tramos de renta, así como también una disminución de los tipos medios efectivos. Esta disminución de tipos efectivos tiene poca relevancia en el caso de las madres solteras con un único hijo menor de tres años a su cargo; sin embargo, en el caso de madres solteras con más de un hijo menor de tres años a su cargo sufren una reducción de tipos efectivos sustancial.

4.3.3 Modelo de microsimulación de la reforma de 2006

En el trabajo realizado por Santiago Díaz de Sarralde Miguez (2007) se evaluaron los efectos que tuvo la introducción de un IRPF dual, el aumento del mínimo familiar y personal y la disminución del número de tramos tras la reforma de 2006. Por el lado del mínimo personal y familiar, se estableció un umbral de rentas necesario para la supervivencia, dejando exentas las rentas inferiores, se disminuyó la carga tributaria que soportan los contribuyentes teniendo en cuenta sus circunstancias personales y familiares, y se simplificó el impuesto tanto para los ciudadanos como para la administración. Por el lado del número de tramos, como ya mencionamos con anterioridad, tras esta reforma se establecieron cuatro tramos. En cuanto al trato de las rentas del ahorro, tratando de mejorar la neutralidad, se estableció una base única para el ahorro transformando el IRPF en un impuesto dual.

Para evaluar los efectos de esta reforma el autor utilizó el modelo de microsimulación MICROSIM-IEF junto con la base de datos de declarantes y no declarantes de 2002. Esta base de datos contiene las declaraciones armonizadas y muestreadas por estratificación

según el tipo de declaración (conjunta o individual) y niveles de renta (con 12 tramos), lo que asegura una representación fiable de la realidad.

Los resultados globales de esta microsimulación arrojan que la recaudación tras la aplicación de la reforma disminuyó en un 6,15%. También disminuyó el tipo medio efectivo pasando de un 11,51% en 2006 a un 10,8% en 2007. Esta disminución del tipo medio y de la recaudación supuso un aumento del 0,8% sobre la renta neta media del contribuyente.

Centrándose en los cambios que se produjeron en el IRPF tras esta reforma, se observa como el nuevo mínimo personal por sí solo supuso aumentar el número de contribuyentes exentos de tributación en 1.200.000 y el mínimo por descendientes supuso un aumento de 170.000 contribuyentes exentos. Midiendo solo los efectos que produciría de forma aislada este cambio en el mínimo personal y familiar, el modelo concluye que aumentaría la capacidad redistributiva del impuesto en un 7,2%. Teniendo en cuenta el número de hijos, las familias con cero hijos ven incrementada su renta en un 0,77%, con un hijo en 0,76%, con dos hijos 0,84%, con tres hijos 1,11% y con 4 hijos o más en un 1,21%.

Por otro lado, los efectos que tiene el cambio sobre la tributación del ahorro se simularon mediante dos aproximaciones, una simulando el efecto mediante la creación de una base del ahorro al 18% para el impuesto que estaba vigente en 2006 y otra simulando el efecto mediante la eliminación de la base del ahorro y aplicando una reducción del 15% respecto a la reforma que entraba en vigor en 2007. En los dos casos, los efectos redistributivos de esta reforma fueron nulos. Los costes de este trato diferencial de las rentas del ahorro fueron reducidos, suponiendo un 0,16% de la recaudación para la estructura vigente en 2006, así como un 0,25% para la vigente en 2007. Eso se debe, por un lado, a que la reforma reajusta al alza el tipo impositivo de los productos que preponderan en las rentas altas, aplica el tipo único a los productos dominantes en las rentas bajas y medias, y por otro, a la transformación en el gravamen de los dividendos.

En cuanto a los efectos de la reforma por fuentes de renta, se observa que los contribuyentes cuya renta principal procede del trabajo (85% de los declarantes) han experimentado un aumento de su ahorro en un 7%, así como también una elevación de su renta disponible del 0,84%. Por último, los resultados según el tipo de declaración

muestran que las declaraciones conjuntas y monoparentales se benefician de una rebaja impositiva de un 6,22% y un 10,28% respectivamente.

4.3.4 Modelo de microsimulación de la reforma de 2015

La reforma implantada en el año 2015 mantiene la estructura que tenía el IRPF en años anteriores, pero introduce en dicha estructura nuevas modificaciones como mencionamos en el apartado de reformas fiscales. Para analizar los efectos de esta reforma se han realizado varios trabajos de microsimulación, entre los que se encuentran el de Adiego Estella et al. (2015) y el de Badenes Plá y Buenaventura Zabala (2017).

El trabajo de Adiego Estella et al. (2015) se trata de estimar *ex ante* los efectos sobre la equidad y sobre la renta disponible de la reforma de 2015. Para ello usaron la herramienta de microsimulación que ya hemos mencionado, EUROMOD, y la Encuesta de Condiciones de Vida de 2012. Se eligió esta herramienta por su capacidad de ofrecer información sobre la renta disponible de los individuos. En este trabajo se analizan de forma independiente cada una de las modificaciones introducidas y también se realiza un análisis total de la reforma, que es en él que nos vamos a centrar.

La simulación que se efectuó sobre el total de modificaciones no estableció grandes cambios en la distribución de la renta tras la reforma, aunque sí pequeñas diferencias. Tras la reforma, la tasa de pobreza disminuyó un 1,8% y la renta media aumentó para todos los deciles en un 1%, aumentando los ingresos del primer decil en 260€ y los del último en 430€. En cuanto a la capacidad redistributiva del impuesto se mantuvo constante mientras que la progresividad del IRPF aumentó tras la reforma. En términos de coste, la microsimulación arroja como resultado que la recaudación disminuyó en algo más de un 7%, así como el tipo medio disminuyó desde el 14,98% hasta un 13.81%.

En el trabajo de Badenes Plá y Buenaventura Zabala (2017) se analizan los efectos sobre la redistribución y sobre la progresividad de esta reforma mediante la herramienta de microsimulación del Instituto de Estudios Fiscales y el panel de declarantes del IRPF. Para establecer los efectos sobre la pobreza utilizan la herramienta EUROMOD junto con la Encuesta de Condiciones de Vida, al igual que en el trabajo anterior.

En cuanto a la redistribución y la progresividad, esta simulación concluye que todas las modificaciones de forma individual contribuyen positivamente a mejorar estos aspectos, por ejemplo, la modificación que más aumenta la progresividad son los créditos fiscales negativos, los cuales debido a su bajo impacto recaudatorio son los que menos aumentan la redistribución. Todas estas modificaciones de forma conjunta intensifican tanto la redistribución como la progresividad. A pesar de la disminución recaudatoria del 4,4%, este efecto positivo sobre la redistribución del 6,3%, se consigue gracias a una mayor progresividad tras la reforma, la cual aumentó en un 12,2%.

Por el lado de la pobreza, todas las modificaciones suponen una pequeña descenso apenas apreciable de forma individual, pero que de forma conjunta supone una bajada de 0,37 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza.

Si comparamos los efectos de las dos microsimulaciones podemos observar cómo difieren los resultados entre ambos trabajos. Esto puede ser causado por el uso de dos herramientas de microsimulación distintas. En la cuadro 4.1 podemos ver de forma clara las diferencias.

Cuadro 4.1: Comparación de las microsimulaciones sobre la reforma de 2015

	Adiego Estella et al. (2015)	Badenes Plá y Buenaventura Zabala (2017)
Herramienta	EUROMOD	MICROSIM-IEF
Datos	Encuesta de Condiciones de Vida	Panel de declarantes del IRPF
Redistribución	Constante	Aumenta
Progresividad	Aumenta	Aumenta
Recaudación	Disminución 7%	Disminución 4,4%

Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, a la luz de los trabajos examinados, los resultados de esta reforma dependen en algunos ámbitos de la metodología utilizada. Los efectos redistributivos se consideran constantes en uno de los trabajos, mientras que en el otro se observa un aumento de la redistribución. Donde sí hay concordancia es en el lado de la progresividad, pues ambos trabajos concluyen que tras la reforma se produce un aumento. En cuanto a la recaudación en ambos casos se estima una disminución, si bien difieren en su cuantía.

5. CARENCIAS EN EL IRPF

Dada la importancia ya citada del IRPF dentro de la recaudación del sistema fiscal español, es sobre esta figura en la que se centran las mayores críticas. Muchas de las críticas a esta figura impositiva han nacido tras la crisis de 2008, la cual ha evidenciado las necesidades financieras del sector público español. Una de ellas procede de la Unión Europea, la cual ha reclamado durante los últimos años una reforma estructural del IRPF con la finalidad de retomar el crecimiento económico y mantener el Estado de bienestar, cumpliendo a la vez con las políticas de austeridad impuestas. Estas políticas de austeridad han evidenciado la necesidad de mejorar la recaudación, así como de evitar los agujeros fiscales existentes (Inspectores de Hacienda del Estado, 2014).

Otra crítica a esta figura impositiva se refiere a la necesidad de aumentar la competitividad de la economía española, para lo que se necesitaría un sistema tributario más eficiente y simplificado. Durante los años previos a la crisis ya se había avanzado en este aspecto mediante la reducción de tramos y tipos, aunque tras esta recesión se retrocedió en el camino avanzado. En los últimos años se ha vuelto a trabajar en este aspecto con la vuelta a tipos y tramos más reducidos (Inspectores de Hacienda del Estado, 2014; Sánchez Tejada, 2006).

En cuanto a la equidad de este impuesto surgen críticas por el funcionamiento del mínimo personal y familiar. Al ser esta una reducción en la base del impuesto y tratarse este de una figura progresiva, presenta como inconveniente que cuanto mayor es el nivel de renta del contribuyente mayor es el nivel de beneficio fiscal (Sánchez Tejada, 2006). En este mismo aspecto, para mejorar la equidad horizontal se critican ciertas deducciones y bonificaciones, ya que la progresividad del impuesto debe de ser incorporada en la tarifa y no mediante deducciones. También es necesario un mayor control del fraude fiscal para que la progresividad y la equidad de la figura puedan darse (Zubiri Oria, 2014).

Por otro lado, la neutralidad del trato de las rentas del ahorro es criticada debido a la diferenciación que hace esta figura al excluir de las rentas del ahorro a ciertos rendimientos como los del capital inmobiliario o aquellos procedentes de actividades económicas. En cuanto a este aspecto del tratamiento de las rentas del ahorro surgen diferentes posturas críticas. Por un lado, hay ciertos autores que critican el tratamiento

diferencial de rentas y promueven la eliminación del sistema dual (Zubiri Oria, 2014). Por otro lado, es necesario recordar que la dualidad se introdujo para favorecer la convergencia de los sistemas fiscales ya citada, toda vez que ya desde los años noventa existía en algunos países de nuestro entorno, como los nórdicos. Por último, un asunto diferente es el del tratamiento diferenciado para las rentas del ahorro, implantado en España con la reforma de 2009 mediante tramos con diferentes tipos (Rueda López, 2012; Sánchez Tejeda, 2006).

Otra crítica del IRPF viene por el lado de la cesión a las comunidades autónomas. Esta cesión ha provocado duplicidades y disfuncionalidades en el sistema. Esta, junto con la cesión de competencias normativas y porcentajes de otros impuestos, ha incrementado la complejidad del sistema fiscal y generado barreras a la unidad de mercado (Inspectores de Hacienda del Estado, 2014).

Por último y a pesar de las reformas importantes ya realizadas, se proponen nuevos cambios para mejorar el servicio del IRPF al crecimiento económico y a la creación de empleo. Estos cambios vendrían por el lado de recomponer las bases del impuesto, con la finalidad de reducir los gastos fiscales, reducir las tarifas para aumentar la eficiencia y la neutralidad, aumentar las medidas de lucha contra el fraude fiscal, y favorecer el ahorro, así como la neutralidad de los instrumentos en los que se materializa dicho ahorro (Lagares, 2014).

6. CONCLUSIONES

Vamos a terminar este Trabajo Fin de Grado extrayendo una serie de conclusiones a las que nos ha llevado su elaboración. En cuanto a la medida del sector público, los diferentes indicadores usados muestran pequeñas discordancias. Por un lado, la presión fiscal y los ingresos públicos por habitante se han mantenido en torno a sus niveles tradicionales, a pesar del descenso provocado por la crisis y su recuperación en los años siguientes, pero siguen estando por debajo de los niveles alcanzados al final de la etapa expansiva anterior. Por otro lado, la cuña fiscal se encuentra recuperando los valores previos a la crisis. A diferencia de los otros indicadores, este tras la crisis sufrió un aumento debido a la subida de las cotizaciones sociales, como se puede observar en la estructura recaudatoria del sistema fiscal español.

Esta estructura se vio afectada por la crisis económica, las cotizaciones sociales ganaron protagonismo mientras que los impuestos tanto directos como indirectos disminuyeron su recaudación. Aunque en la actualidad se están recuperando los niveles previos a la crisis, entrando en detalle, la estructura ha cambiado, destacando sobremanera el caso del IS, que ha perdido buena parte de la importancia recaudatoria con que contaba.

En comparación con nuestros vecinos europeos, la unanimidad es absoluta en todos los indicadores de medida de los ingresos públicos empleados: el tamaño del sector público es inferior a la media de la Unión Europea de los 15, aunque la cuña fiscal está muy próxima a esa media. Durante las últimas décadas se observa una menor dispersión de estos indicadores, lo que se debe a la convergencia fiscal entre los países tanto miembros de la Unión Europea como de la OCDE. En algunos impuestos, como los indirectos, esta convergencia se ha llevado a cabo mediante acuerdos internacionales de armonización fiscal. Mientras, por el lado de los impuestos sobre la renta, la convergencia se ha dado gracias a las reformas fiscales influenciadas por los organismos internacionales, a la competencia por atraer capitales y a las necesidades comunes de financiar gastos cada vez mayores.

Esas reformas que han promovido la convergencia han ido modificando las figuras impositivas desde su creación hasta lo que son hoy. En lo que se refiere al IRPF, éste ha evolucionado hacia una figura con un número de tramos reducido, así como con tipos

marginales máximos más bajos y tipos marginales mínimos más elevados. En definitiva, se ha tendido a una ampliación de la base impositiva en detrimento de un aumento de los tipos a los mayores perceptores de rentas. Otros cambios relevantes incluyen la modificación del tratamiento de las rentas del capital, como en la reforma de 1985; los cambios en el concepto de capacidad pago, como una capacidad individual, en 1989 a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 20 de febrero de 1989; la introducción en 1998 del mínimo personal, con la finalidad de mejorar la equidad horizontal de esta figura; o, por último, la implantación en 2006 de un impuesto dual, que trata diferente a las rentas del trabajo que a las rentas del capital. En años posteriores, además, se fue dotando de progresividad a la base del ahorro.

Estas reformas fiscales han tenido efectos sobre la economía. Para analizarlos, hemos revisado diferentes trabajos que los han analizado a través de microsimulaciones, que es la forma oficial de medirlos. En el caso de España, nos hemos centrado en los dos modelos más utilizados: EUROMOD y MICROSIM-IEF, modelos estáticos y sin comportamiento.

Pues bien, nuestra revisión arroja las siguientes conclusiones:

- La reforma de 1999 derivó en una disminución de la oferta de trabajo. Esta se produjo por el fuerte descenso de oferta por parte de las mujeres, el cual no se compensaba con la ligera elevación de la oferta por parte de los hombres.
- La reforma de 2003 produjo un aumento de la oferta de trabajo debido al impulso que dio la deducción por madre soltera. Esta reforma aumentó la progresividad, disminuyó la capacidad redistributiva y produjo una disminución de los tipos medios efectivos para las rentas bajas y altas.
- La reforma de 2006 causó una disminución del tipo medio efectivo de las rentas del trabajo, lo que aumentó la renta neta del contribuyente a la vez que redujo la recaudación. Esta reforma ayudó a aumentar el ahorro de los contribuyentes cuya principal fuente de ingresos son las rentas del trabajo; así como no produjo efectos significativos sobre la redistribución del ahorro.

- La reforma de 2015 causó un aumento de la progresividad del impuesto y una disminución de la recaudación. En cuanto a la redistribución tras la reforma se concluyen dos situaciones dependiendo del método utilizado, un aumento de la redistribución y una variación nula.

Por último, es necesario mencionar que, a pesar de las reformas aplicadas, el IRPF sigue mostrando carencias evidentes en España, y así lo atestiguan los diferentes informes que hemos estudiado. De entre estas carencias, cabría destacar tres: la necesidad de una reforma que permita favorecer el crecimiento y el aumento de la recaudación para financiar los gastos crecientes y mantener el Estado del bienestar; aumentar la competitividad mediante un sistema eficiente y simple que evite duplicidades, como las producidas por la cesión a las comunidades autónomas; y favorecer el ahorro y la neutralidad de los instrumentos en los que se materializa.

Para terminar, nos parece necesario hacer una valoración personal de la evolución del IRPF como figura tributaria clave del sistema fiscal español. La evolución de esta figura sigue la senda de reformas pasadas de nuestros vecinos europeos. Esto conlleva que los indicadores muestren que España en términos recaudatorios esté por debajo de la media de la Unión Europea de los 15, por realizar las reformas de forma tardía, y porque se arrastra un lastre de los años de dictadura (que se intentó solucionar con la introducción del IRPF durante la Transición y en las sucesivas reformas posteriores, aunque aún queda margen de mejora). Actualmente es necesario seguir en la senda de reformas que mejoren la oferta de trabajo, aumenten la competitividad y la progresividad, así como reformas que ayuden a recuperar la simplicidad y la eficiencia perdida.

7. REFERENCIAS

- Absalón, C., y Urzúa, C. M. (2010). Modelos de microsimulación para el análisis de las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 21, 87-106.
- Adiego Estella, M., del ValleNavas Román, M., Paniagua San Martín, M., y Pérez Barrasa, T. (2015). Los efectos redistributivos del IRPF tras la reforma fiscal. En *XXII Encuentro de Economía Pública: Reformas y nuevos retos de los Estados de Bienestar: eficiencia y equidad*. Santander: Servicio de Publicaciones.
- Agencia Tributaria. (2017). *Manual práctico Renta y Patrimonio 2017* (1.ª ed.). Madrid.
- Agencia Tributaria. (2018). Informes mensuales de Recaudación Tributaria. Recuperado 5 de julio de 2018, a partir de http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informe_mensual_de_Recaudacion_Tributaria.shtml
- Aguilar Sánchez, M. G. (2007). La microsimulación de las reformas tributarias. Una medida urgente para México. En *XXII Congreso Internacional de contaduría, administración e informática*. Ciudad de México: Área de investigación: Contribuciones.
- Albi Ibáñez, E., y García Ariznavarreta, J. L. (2007). *Sistema fiscal español I* (22.ª ed.). Barcelona: Ariel S.A.
- Albi Ibáñez, E., González Páramo, J. M., y Zubiri, I. (2004). *Economía Pública II* (2ª). Barcelona: Ariel S.A.
- Alonso San Alberto, D., Fernández de Beaumont Torres, I., Martín Román, J., y Rodríguez García, Á. (2011). *Evolución del sistema fiscal español* (No. 13). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Alvarez Villamarín, X. C., del Río Otero, C., y Gago Rodríguez, A. (2015). *Reforma fiscal , «estilos tributarios» y convergencia en los países de la OCDE, 1970-1994*. Vigo: Universidad de Vigo.
- Badenes Plá, N., y Buenaventura Zabala, J. M. (2017). The Spanish income tax reform of 2015: analysis of the effects on poverty and redistribution using microsimulation tools. *Public Sector Economics*, 41, 315-333.
- Badenes Plá, N., Del Moral Arce, I., Paniagua San Martín, M., y Pérez López, C. (2015). *Herramientas para la evaluación de políticas de ingreso y gasto público* (1ª). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

- Badenes Plá, N., y Lopez Laborda, J. (2002). Efectos sobre la renta disponible y el bienestar de la deducción en el IRPF por rentas ganadas. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 160, 103-120.
- BOE. (1985). Ley 48/1985, de 27 de diciembre, de Reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Boletín Oficial del Estado.
- BOE. (1987). Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. Boletín Oficial del Estado.
- BOE. (1998). Ley 14/1985, de 29 de mayo, de Régimen Fiscal de Determinados Activos Financieros. Boletín Oficial del Estado.
- BOE. (2006a). Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Boletín Oficial del Estado.
- BOE. (2006b). Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes. Boletín Oficial del Estado.
- BOE. (2007a). Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Boletín Oficial del Estado.
- BOE. (2007b). Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas. Boletín Oficial del Estado.
- BOE. (2018). Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Boletín Oficial del Estado.
- Bonell Colmenero, R. (2013). *Esquema del sistema fiscal español: IRPF, IS, ITP AJD e IVA*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Cabré Durán, J. M. (2006). *Reformas fiscales en España: presente y futuro* (No. 146). Barcelona: Fundación Rafael Campalans.
- Castañer Carrasco, J. M., Romero Jordán, D., y Sanz Sanz, J. F. (2004). Simulación sobre los hogares españoles de la reforma del IRPF de 2003: efectos sobre la oferta laboral, recaudación, distribución y bienestar. En *XI Encuentro de Economía Pública: (los retos de la descentralización fiscal ante la globalización)*.
- Costa, M., Cabré, J. M., Espasa, M., Esteller, A., y Mora, A. (2003). *Teoría Básica de los Impuestos: un enfoque económico* (1ª). Madrid: Thomson Civitas.
- Delgado Rivero, F. J. . (2009a). La estructura tributaria europea: un estudio comparado. *Crónica tributaria*, 133, 83-99.

- Delgado Rivero, F. J. . (2009b). Presión Fiscal en la Unión Europea: Un análisis de beta, sigma y gamma convergencia. *Revista de Economía Mundial*, 22, 141-166.
- Delgado Rivero, F. J. ., y Fernández Llera, R. (2007). Armonización fiscal y convergencia de la estructura tributaria en la Unión Europea. *Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española*, 2907, 17-30.
- Domínguez Martínez, J. M. (2013). La cuña fiscal del trabajo: noción y cálculo. *eXtoikos*, 11, 95-96.
- Domínguez Martínez, J. M. (2015). *El tratamiento fiscal del ahorro familiar en España: la reforma del IRPF de 2014* (No. 5). *Serie Documentos de Trabajo*. Madrid: Universidad de Alcalá.
- Eurostat. (2018a). Government revenue, expenditure and main aggregates. Recuperado 5 de julio de 2018, a partir de <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- Eurostat. (2018b). Population Change. Recuperado 24 de agosto de 2018, a partir de http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind&lang=en
- Ferreira, J. L. (2014). Todo lo que sea verdad: Cómo no medir el esfuerzo fiscal. Recuperado 24 de agosto de 2018, a partir de <http://todoloqueseaverdad.blogspot.com/2014/09/como-no-medir-el-esfuerzo-fiscal.html>
- Gómez de la Torre del Arco, M., y López López, M. T. (2013). El IRPF en España: aspectos y evolución de la tributación familiar. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI, 363-398.
- Hernández de Cos, P., y López Rodríguez, D. (2014). *Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE* (No. 1406). *Documentos Ocasionales*. Madrid: Banco de España.
- Immervoll, H., O'Donoghue, C., y Sutherland, H. (1999). *An introduction to EUROMOD. Microsimulation Unit, Department of Applied Economics*. Cambridge: University of Cambridge.
- Inspectores de Hacienda del Estado. (2014). *Reforma fiscal española y «agujeros negros» del fraude. Propuestas y recomendaciones*. Madrid: Organización de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).
- Instituto Nacional de Estadística. (2018). Contabilidad nacional anual de España a precios de mercado. Recuperado 5 de julio de 2018, a partir de http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=125473

- 6165950&menu=resultados&idp=1254735576581
- Lagares, M. (2014). *Informe de la Comisión de Expertos Para la Reforma del Sistema Tributario Español*. Madrid: Ministerio de Hacienda.
- León Cabetas, C. (2005). El gravamen en el IRPF de las variaciones patrimoniales en España. *Anuario jurídico y económico escurialense*, 38, 379-408.
- Lorenzana, D. (2015). ¡Es el esfuerzo fiscal, estúpido! Recuperado 24 de agosto de 2018, a partir de <https://www.pymesyautonomos.com/reflexiones/es-el-esfuerzo-fiscal-estupido>
- Luchena Mozo, G. M. (1997). *Retenciones e ingresos a cuenta en el impuesto sobre la renta de las personas físicas* (Vol. 20). Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.
- Ministerio de Hacienda. (2018a). Evaluación de reformas fiscales con herramientas de microsimulación. Recuperado 11 de julio de 2018, a partir de http://www.ief.es/Investigacion/Eco_microsimulacion.vbhtml
- Ministerio de Hacienda. (2018b). Tipos y tramos impositivos IRPF. Recuperado 16 de agosto de 2018, a partir de https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Campanas/_Campanas_/Impuesto_sobre_la_Renta_de_las_Personas_Fisicas__IRPF_/_INFORMACION/Cuestiones_destacadas/Novedades_Renta_2016/Tipos_y_escalas_de_gravamen_aplicables_a_partir_
- Ministerio de Trabajo, M. y S. S. (2018). Seguridad Social: Estadísticas, Presupuestos y Estudios de la Seguridad Social. Recuperado 11 de julio de 2018, a partir de http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Presupuesto_aprobado/Ingresos/index.html
- OCDE. (2018). Estadísticas: Todos los ingreso fiscales como porcentaje del PIB. Recuperado 5 de julio de 2018, a partir de <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>
- OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). Tax Wedge (indicator). Recuperado 14 de agosto de 2018, a partir de <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm#indicator-chart>
- Oliver, X. (2013). La microsimulación como herramienta para la evaluación de reformas fiscales. *Revista electrónica sobre la enseñanza de la Economía Pública*, 12, 14-35.
- Onrubia Fernández, J., Rodado Ruiz, M. del C., Díaz de Sarralde Míguez, S., y Pérez López, C. (2007). Progresividad y redistribución a través del IRPF español: Un análisis de bienestar social para el periodo 1982-1998. *Hacienda Pública Española*

- / *Revista de Economía Pública*, 183, 81-124.
- Orcutt, G. H. (1957). A new type of socio-economic system. *The Review of Economics and Statistics*, 39, 116-123.
- Pazos Morán, M., y Pérez Barrasa, T. (2004). Imposición efectiva sobre las rentas laborales en la reforma del impuesto sobre la renta personal (IRPF) de 2003 en España. *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, 14, 7-28.
- Picos Sánchez, F. (2014). *El modelo dual de reforma del IRPF: Un estudio de la viabilidad y los efectos de su aplicación en España*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Prieto Rodríguez, J., y Santiago Álvarez, G. (2000). Análisis de las ganancias de bienestar asociadas a los efectos de la reforma del IRPF sobre la oferta laboral de la familia española. *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, 1-30.
- Rueda López, N. (2012). Evolución del sistema tributario en España. *eXtoikos*, 7, 25-37.
- Sánchez Tejada, A. M. (2006). *Consideraciones sobre el proyecto de reforma del IRPF* (No. 50). *Cuadernos de CC. EE. y EE.*
- Santiago Díaz de Sarralde Miguez. (2007). La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. *Revistas ICE*, 835, 197-218.
- Zubiri Oria, I. (2001). Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos. *Hacienda Pública Española, N° Extra*, 13-52.
- Zubiri Oria, I. (2014). Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias de España. *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura*, 269, 109-122.

ANEXO 1. CONCEPTOS CLAVE EN ECONOMÍA PÚBLICA

El concepto de *progresividad tributaria* implica que a medida que aumenta la renta y riqueza, la aportación contributiva debe incrementarse en una mayor proporción, sin llegar a extremos confiscatorios (Albi Ibáñez y García Ariznavarreta, 2007).

La *redistribución* a través de impuestos se basa en gravar en mayor medida a las rentas de capital que a las rentas del trabajo, así como también en establecer tipos progresivos para que las rentas elevadas soporten mayor carga fiscal (Costa, Cabré, Espasa, Esteller, y Mora, 2003).

La *eficiencia* se refiere al mejor uso, dentro de los posibles, de los recursos limitados que poseen los agentes económicos. Por ello, un sistema económico es eficiente cuando no desperdicia los recursos de los que se dispone y maximiza al mismo tiempo el bienestar de los individuos. Es así habitual en el análisis económico del sector público recurrir a la optimalidad de Pareto, según la cual, dentro de un sistema económico eficiente no es posible reasignar recursos existentes para maximizar la utilidad de un individuo sin perjudicar a otro (Albi Ibáñez, González Páramo, y Zubiri, 2004).

La *equidad* dentro de los sistemas impositivos se suele descomponer en dos conceptos, la equidad horizontal y la equidad vertical (Albi Ibáñez et al., 2004):

- La equidad horizontal es un principio que exige a un sistema fiscal un tratamiento igualitario para todos los individuos que son iguales desde el punto de vista económico. Por lo tanto, basándose en este principio, un sistema fiscal no puede discriminar entre los contribuyentes por razones como el sexo, la raza o las creencias. Este principio es el que garantiza la igualdad de los contribuyentes ante las leyes fiscales.
- La equidad vertical es un principio que se ocupa de cómo debe ser el tratamiento de un sistema fiscal a individuos con distintas situaciones económicas. En este tratamiento surgen algunos enfrentamientos entre lo que se considera un tratamiento fiscal justo dependiendo del criterio de justicia distributiva imperante

en cada individuo. Por lo tanto, la forma de tratar a los que son diferentes depende del criterio que domine en una sociedad.

La *sencillez* de un sistema fiscal se basa en tener pocos impuestos de base muy amplia. Esto se da cuando en un impuesto se define de forma muy general lo que grava, sin complicadas reglas de valoración ni casos particulares (Albi Ibáñez et al., 2004).

La *flexibilidad* dentro de un sistema fiscal se da cuando la recaudación se ajusta de forma automática a las variaciones que sufre la renta de una economía. Esta característica permite a un impuesto progresivo sobre la renta crecer por encima de los aumentos nominales de renta y así servir como estabilizador automático (Albi Ibáñez et al., 2004).